



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER

MELINA SAMPAIO DE RAMOS BARROS

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO:
Um estudo sobre a participação da Sociedade Civil

BRASÍLIA
2016

MELINA SAMPAIO DE RAMOS BARROS

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO:

Um estudo sobre a participação da Sociedade Civil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Angela Vieira Neves

BRASÍLIA

2016

Melina Sampaio de Ramos Barros

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO: Um Estudo sobre a
participação da Sociedade Civil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social, da
Universidade de Brasília – Unb, como requisito para a obtenção do título de Bacharel
em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dr^a Angela Vieira Neves

Banca examinadora:

Profa. Dr^a Angela Vieira Neves – Orientadora

Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciência Humanas – IH/UnB

Profa. Priscila Nolasco de Oliveira – Membro Interno

Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciência Humanas – IH/UnB

Profa. Thaís Kristoch Imperatori – Membro Externo

Programa de Apoio às pessoas com Necessidades Especiais na Universidade de
Brasília – PPNE/UnB

Aprovado em ____/____/____

A todos os cidadãos destemidos que lutam por um país mais democrático e reivindicam o respeito à diversidade humana em toda sua integridade.

AGRADECIMENTOS

Considerando os quatro anos que passei pela universidade na tentativa de alcançar a graduação em Serviço Social, tenho em mente que esta etapa só foi concluída por ter sido compartilhada com pessoas que agregaram para minha (des)construção pessoal e acadêmica, a partir de reflexões e vivências conjuntas. Desta forma, gostaria de agradecer a todos que construíram essa caminhada ao meu lado, uns mais de perto, outros mais distantes, mas todos com a sua devida importância. A vocês meu muitíssimo obrigada!

Agradeço à orientadora Profa. Dra. Angela Vieira Neves por me auxiliar na formulação deste trabalho e se dedicar durante os três anos em que participei do grupo de pesquisa, oferecendo uma atenção muito cuidadosa e dedicada durante todo este período. Obrigada por compartilhar tanta atenção e dedicação, sua contribuição e incentivo contribuíram em grande parte na minha formação acadêmica. Obrigada por abrir meus olhos para buscar uma sociedade mais democrática e participativa.

Aos professores membros do Departamento de Serviço Social, os quais chamaram a minha atenção para lutar por uma sociedade mais justa e igualitária a partir de um posicionamento crítico e provocativo. Os compartilhamentos teóricos contribuíram para a minha formação acadêmica, a qual construiu-se juntamente com uma formação de militância e pessoal. Espero que consigamos defender o Projeto Ético-Político Profissional juntos!

Aos participantes do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (GEPEDSS), os quais compartilharam vivências, debates e dúvidas com muita generosidade, ampliando minha visão sobre democracia e reafirmando meu posicionamento sobre participação social. Agradeço especialmente aos alunos de graduação Lohanne Alves, Megaron Pitombeira e José Luiz que passaram os três anos de GEPEDSS ao meu lado. Agradeço também à Thaís Imperatori e Priscila Oliveira que dividiram a orientação do grupo com a profa. Angela, contribuindo ainda mais com as discussões.

Agradeço ao Centro Acadêmico de Serviço Social (CASESO) por possibilitar espaços de discussões políticas e de formação profissional, oferecendo elementos que ultrapassam os debates da sala de aula. Especialmente, agradeço à Gestão Asè e a todos os membros que participaram, minha participação me ensinou muito sobre a organicidade de espaços políticos e a importância da existência de canais que tensionem o que está posto.

À todos os colegas e amigos que dividiram essa caminhada universitária ao meu lado, visto todas as dificuldades de permanência numa universidade pública. Obrigada pelas

discussões de sala de aula, de centro acadêmico, de corredor, de bar e de viagens. Todas elas contribuíram de alguma forma nesse caminho realizado a partir de muitas reflexões.

À minha família que possibilitou a minha permanência na universidade com muito esforço. Obrigada pelo incentivo e estímulo. Agradeço especialmente a minha mãe, Alderiza, por me influenciar na escolha do curso de serviço social e permitir o alcance de desconstruções contínuas ao meu lado; e ao meu pai, Rossano, por sempre se colocar de forma presente e dedicada, contribuindo para minha formação pessoal.

*Democracia que me engana / na gana que tenho dela / cigana ela se revela;
Democracia que anda nua / atua quando me ousa / amua quando repouso.*

*Democracia, me abraça / com tua graça me atira / desfaz esta covardia;
Democracia não me fere / mira aqui no meio / atira no meu receio.*

*Democracia que escorrega / na regra não se pendura / na trégua não se segura;
Democracia pois me fere / e atira-me bem no meio / daquilo que mais eu mais receio.*

*Democracia, não me deixe / sou peixe que fora d'água / se queixa, morre de mágoa;
Democracia não se dita / maldita seja se dura, / palpita pela doçura.*

Tom Zé. Democracia, 1998.

RESUMO

O trabalho apresentado trata de um estudo que se compromete a analisar a participação da Sociedade Civil no arranjo participativo do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) a partir de uma pesquisa de campo realizada com a gestão do biênio 2014-2016 do CNDI. Para a realização do estudo utilizou-se de um referencial teórico que subsidiasse a discussão em torno da participação social e da democracia participativa, a partir de canais de participação que permitam que a sociedade civil permeie o Estado. Neste sentido, utiliza-se do CNDI como objeto empírico do trabalho, para compreender o processo de participação na gestão da Política Nacional do Idoso. O trabalho realiza um resgate histórico sobre a construção das pessoas idosas como sujeitos de direitos a partir de normativas internacionais e da Constituição Federal de 1988, que abriu espaço para a criação da política deste segmento específico da sociedade. Desta forma, realizou-se um trabalho de campo aplicando questionários e realizando entrevistas, a fim de coletar dados que ajudassem a desvelar o perfil da sociedade civil, assim como o processo participativo desses conselheiros. A pesquisa demonstra que o perfil dos conselheiros da sociedade civil é favorável à participação, tendo em vista que oferece elementos fundamentais para isto, uma vez que os conselheiros possuem um alto nível de escolaridade, identificação com o segmento identitário das pessoas idosas, em sua maioria são assistentes sociais e têm uma trajetória associativa em outros espaços políticos. Todavia, a análise do processo participativo aponta que os conselheiros da sociedade civil do CNDI (2014-2016) sofrem um movimento de desarticulação, o que prejudica o desenvolvimento do conselho, no sentido de que a fragilidade de organização da sociedade impacta no processo de fiscalização e mobilização do CNDI, acarretando em prejuízos para a democratização e desempenho da política.

Palavras-chave: Participação social; conselho; sociedade civil; pessoas idosas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAz – Associação Brasileira de Alzheimer

ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos

ANG – Associação Nacional de Gerontologia

AMPID – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência

CAPs – Caixa de Aposentadoria e Pensões

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso

CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COBAP – Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos

CONADE – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

ECOSOC – Conselho Econômico e Social

FNI – Fundo Nacional do Idoso

GEPEDSS – Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MOPI – Movimento Pró-Idosos

MORHAN - Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase

MPAS – Ministério de Previdência e Assistência Social

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PAI – Programa de Assistência ao Idoso

PAPI – Projeto de Apoio à Pessoa Idosa

PNI – Política Nacional do Idoso

PPI – Pastoral da Pessoa Idosa

PROIC – Programa de Iniciação Científica

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SBGG – Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia

SDH/PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SINTAPI/CUT - Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos da Central Única dos Trabalhadores

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Faixa etária dos conselheiros da Sociedade Civil.....	48
Gráfico 02 – Nível de escolaridade dos conselheiros da Sociedade Civil.....	50
Gráfico 03 – Ocupação profissional dos conselheiros da Sociedade Civil.....	51
Gráfico 04 – Identidade de Gênero dos conselheiros da Sociedade Civil no CNDI.....	52
Gráfico 05 – Nível de Associativismo dos conselheiros da Sociedade Civil.....	55
Gráfico 06 – Interesses defendidos pela Sociedade Civil no CNDI.....	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Classificação da representação governamental no CNDI.....	42
Quadro 02 – Classificação dos segmentos da Sociedade Civil que possuem vaga no CNDI.	43
Quadro 03 – Organizações da Sociedade Civil que possuem representação no CNDI por segmento.....	47
Quadro 04 – Retorno dos Conselheiros às organizações que representam.....	54

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
Justificativa	16
Metodologia	17
CAPÍTULO I - PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTROLE DEMOCRÁTICO 21	
1.1 Participação: um debate conceitual.....	21
1.2 Um breve histórico sobre o processo de democratização no Brasil.....	24
1.3 Conselhos gestores de políticas públicas	28
CAPÍTULO II - PESSOAS IDOSAS COMO SUJEITOS DE DIREITOS.....	32
2.1 A questão do envelhecimento: Normativas Internacionais.....	32
2.2 Trajetória das políticas para pessoas idosas no Brasil	37
2.3 Conselho Nacional de Direitos do Idoso.....	41
Natureza e Organização.....	41
Fundo Nacional do Idoso	45
CAPÍTULO III - SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO: GESTÃO 2014-2016.....	47
3.1 Perfil dos Conselheiros da Sociedade Civil	49
3.2 Representação da Sociedade Civil	54
Associativismo	55
Processo de Participação	57
Processo decisório	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64
ANEXOS.....	68
ANEXO I	68
ANEXO II	69
ANEXO III.....	71

INTRODUÇÃO

O Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pretende investigar a participação da Sociedade Civil no espaço do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), com a tentativa de desvelar o perfil sociopolítico dos conselheiros da sociedade civil, bem como o associativismo dos mesmos, considerando a heterogeneidade da sociedade civil e dos interesses disputados nesse espaço público. O trabalho tem como finalidade investigar como essa sociedade civil pode influenciar no desenvolvimento do Conselho e da Política Nacional do Idoso (PNI).

O CNDI é um conselho de gestão de políticas públicas que partilha a gestão entre sociedade civil e governo no tocante às decisões sobre a PNI. O Conselho foi previsto na criação da PNI em 1994, mas foi vetado com a promulgação da política. O CNDI veio a ser instituído apenas em 2002 com o Decreto nº 4.227 como um conselho consultivo, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, o decreto foi revogado em 2004 pelo Decreto nº 5.109 para se tornar um conselho deliberativo pelo presidente da época Luiz Inácio Lula da Silva. Atualmente o CNDI é vinculado a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que oferece os subsídios necessários para a estrutura técnica e burocrática do Conselho.

O CNDI, enquanto instrumento democrático que propõe uma cogestão entre Estado e sociedade civil, tem papel fundamental no que diz respeito à defesa dos direitos das pessoas idosas, uma vez que tem como premissa democratizar as decisões referentes à produção e monitoramento da PNI. Ele se torna um espaço estratégico se pensado enquanto uma instância deliberativa e representativa, formada paritariamente por conselheiros do governo e da sociedade civil, no intuito de decidir e fiscalizar sobre a PNI, bem como defender os direitos das pessoas idosas na agenda das políticas públicas. A participação ativa da sociedade civil no CNDI pode se tornar, neste sentido, chave-central para as decisões se tornarem mais democráticas no sentido de possibilitar que haja tensionamentos e contestações frente às decisões, possibilitando uma maior descentralização do poder governamental.

A sociedade civil do CNDI, por regimento interno, deve ter sua entidade vinculada à defesa e/ou promoção dos direitos da pessoa idosa. Desta forma, existe uma relação de trabalho e aproximação com a temática, ainda que o conselheiro não seja necessariamente idoso. Isto, dependendo do posicionamento político e da vontade de participar ativa e propositivamente em prol dos direitos da população idosa, o que pode ir de acordo com o

associativismo e mobilização do conselheiro, podendo contribuir qualitativamente para o direcionamento do Conselho, no que tange ao fortalecimento da Política Nacional do Idoso (PNI).

É válido salientar que o CNDI, assim como outros conselhos gestores, encontra-se numa conjuntura política contraditória, onde o projeto neoliberalismo é hegemônico. Desta forma, o CNDI possui limites e contradições estruturais, que são inerentes à sua própria configuração, e não serão resolvidos apenas pelos desdobramentos da participação da sociedade civil. Entretanto, a atuação mobilizada e organizada da sociedade civil pode tensionar, disputar e lutar pela ampliação e consolidação da PNI de forma democrática. Em outras palavras, o que se quer ressaltar é que a sociedade civil pode contribuir para esse processo, mas ela por si só não pode ser encarada como solução para a democratização deste espaço, Dagnino (2002) considera que:

[...] a avaliação desses espaços públicos de participação deve tomá-los não como resultantes do potencial democratizante de uma única – e homogênea – variável, a participação da sociedade civil, mas como resultado de relações complexas de forças heterogêneas, que envolvem atores os mais diversos, numa disputa entre projetos políticos diferenciados à qual a sociedade civil [...] não está infensa. (idem, p. 297)

Diante disso, acredita-se que a questão associativa da sociedade civil está diretamente relacionada aos projetos políticos e pode desta maneira influenciar a cultura política desse espaço participativo, tendo em vista que “o acúmulo de relações horizontalizadas que estão na base do associativismo são elementos centrais na ruptura com o clientelismo e o autoritarismo” (LUCHMANN, 2002 apud OLIVEIRA, 2015, p. 85). Sendo assim, Oliveira (2015) considera que os espaços de participação exigem dos seus participantes “a capacidade de compartilhar o poder, decidir e lidar com os conflitos” (p. 86), estas exigências se atreladas a uma trajetória de participação e de associativismo, acredita-se que podem permitir uma participação mais fluida, tanto no sentido de lidar com os conflitos quanto no de colocar as ideias nos plenos.

É a partir dessas colocações que o objeto empírico da pesquisa se dará no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, compreendendo sua qualidade de instrumento democrático, uma vez que o objeto de estudo é a participação da sociedade civil neste espaço. Desta forma se tem o objetivo de desvelar como é realizada a participação da sociedade civil nos processos decisórios e como ela se desenha dentro do CNDI, no sentido de descobrir como a participação da sociedade civil consegue influenciar no desenvolvimento do conselho e na

execução das deliberações realizadas pelo mesmo no tocante a garantia de direitos das pessoas idosas. O estudo teve como fio condutor as seguintes questões de partida:

- Existe participação política no CNDI? Como se dá?
- Qual o grau de organização dos conselheiros da sociedade civil?
- Existe mobilização por parte desses conselheiros?
- Existe uma trajetória política de participação?
- Esses aspectos influenciam no desenvolvimento do CNDI? Como?
- Qual a importância de uma sociedade civil organizada e mobilizada para o andamento do Conselho?

Para além da busca pela compreensão da participação da sociedade civil no CNDI, deve se ter em mente que as questões sociais, econômicas e culturais que envolvem a população idosa são consideradas como uma expressão da “questão social”¹, uma vez que além de desenhar um cenário de desigualdade e exclusão, é traçada pela resistência e mobilização desta categoria, como bem diz Iamamoto (1998) “questão social que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem” (p. 28). É neste sentido, que Scortegagna e Oliveira (2012) destacam a importância da resistência da pessoa idosa para a consolidação da sua atuação enquanto ator social e político:

O idoso, ao se organizar e procurar transformar a realidade em que se encontra, tem possibilidades de agir e consolida-se como um novo ator social, que se predispõe a lutar por direitos básicos, os quais por vezes não são respeitados. Este novo ator social se estrutura numa sociedade que aos poucos começa a perceber a influência do contingente idoso, tanto na organização quanto nos aspectos políticos. (p. 11)

Diante deste contexto, uma vez entendido o papel da pessoa idosa enquanto ator social e político e compreendido a importância do CNDI e da sociedade civil para a defesa dos direitos das pessoas idosas e para a construção de um projeto societário democrático-popular, se faz necessário desvendar o processo de participação da sociedade civil organizada, no tocante à compreensão da cultura política ali construída, uma vez que se busca saber como a

¹ A referência ao termo “questão social” é utilizada entre aspas a partir do posicionamento teórico e político deste trabalho, considerando a “questão social” a partir das suas expressões, tendo em vista a origem conservadora. Santos (2008) pontua que “a “questão social” em si, a partir dessa acepção, não existe na realidade, e, assim sendo, deve ser entendida como um conceito – cuja natureza é reflexiva, intelectual – e não como categoria. As categorias, para serem consideradas como tais, devem antes existir na realidade para que seja possível a sua abstração no âmbito do pensamento. Isto significa dizer que o que tem existência real não é a “questão social” e sim suas expressões, determinadas pela desigualdade fundamental do modo de produção capitalista.”

participação dessa sociedade civil influi nos processos decisórios. Os resultados deste trabalho científico contribuem tanto para o desenvolvimento do CNDI quanto para a organização da sociedade civil, haja vista que apontaria os limites e possibilidades dos mesmos.

Nesse sentido, o trabalho apresentado teve como objetivo geral desvelar a influência da participação social por parte da sociedade civil organizada para o desenvolvimento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Direcionando-se a partir dos seguintes objetivos específicos: 1) compreender e analisar o processo de participação da sociedade civil organizada no CNDI; 2) traçar o perfil sociopolítico dos conselheiros da sociedade civil, desvendando o grau de organização e o nível de associativismo dos mesmos e; 3) analisar como a participação desenvolvida pela sociedade civil pode influenciar no desenvolvimento e andamento do CNDI no tocante às deliberações públicas no fortalecimento da Política Nacional da Pessoa Idosa.

Na medida em que foram traçados os objetivos destacados acima, o trabalho foi desenvolvido com a premissa de que a sociedade civil organizada tem papel fundamental neste espaço deliberativo e paritário que é o CNDI. A partir da suposição de que o posicionamento e o engajamento da sociedade civil podem estar vinculados a alguns parâmetros de análise, os quais são compreendidos como fatores de influência no direcionamento e andamento do CNDI, quais sejam: perfil dos conselheiros; associativismo; grau de organização e mobilização; processo de participação do CNDI e; processo decisório do CNDI. Desta forma, foi delineado como indagação a ser verificada, ou seja, hipótese, que a mobilização e o associativismo da sociedade civil organizada influenciam diretamente na construção de uma participação social e política dentro do CNDI, o que acarreta em reflexos na cultura política daquele espaço participativo, bem como no desenvolvimento do Conselho em relação à defesa dos direitos das pessoas idosas.

Justificativa

O interesse pelo tema se deu a partir da experiência no Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (GEPEDSS) na qualidade de pesquisadora. Desde a entrada no grupo, no segundo semestre de 2013, o estudo sobre a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas distritais na perspectiva do controle democrático e democracia participativa se fez presente. Atualmente o GEPEDSS desenvolve um projeto de pesquisa aprovado pelo CNPq chamado “Espaços públicos, participação da sociedade civil e construção democrática: Um estudo sobre

Conselhos Nacionais e seu impacto na ampliação de direitos na cultura política brasileira” o qual possui enfoque no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e no Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE). Enquanto pesquisadora do Programa de Iniciação Científica (ProIc) e bolsista do CNPq, contribuo para a projeto pesquisando especificamente sobre o CNDI.

Desta forma, a participação no GEPEDES e no projeto de pesquisa que está sendo desenvolvido, chamou atenção para refletir sobre a participação social da sociedade civil no que tange o fortalecimento da Política Nacional do Idoso (PNI) através do CNDI. Outro fator que chamou atenção é a ausência de trabalhos acadêmicos no âmbito do Serviço Social que se realizam nesta área da democracia participativa voltada para a população idosa no que se refere à política pública.

Neste sentido, o trabalho pretende refletir as contradições do envelhecimento na sociedade capitalista, uma vez que são consideradas como uma expressão da “questão social”, objeto de trabalho do Serviço Social. Deseja proporcionar reflexões acerca da realidade social, bem como apresentar aspectos que busquem contribuir na defesa dos direitos humanos, na consolidação da cidadania, no aprofundamento da democracia, na busca pela equidade, entre outros princípios que norteiam o Código de Ética Profissional do Serviço Social e contribuem para o Projeto Ético-político Profissional. Haja vista que compreender o processo de participação social do CNDI tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento da democratização neste espaço e destacar a necessidade de mobilização para a defesa dos direitos da pessoa idosa.

Metodologia

O método utilizado para a realização desta pesquisa será o método materialista histórico-dialético, a fim de garantir uma maior qualificação da análise no tocante à compreensão da realidade do objeto de estudo, a participação da sociedade civil no CNDI. A escolha do materialismo histórico-dialético para nortear o desenvolvimento e análise desta investigação, se deu a partir da confiança no mesmo para o alcance de resultados qualificados, tendo em vista que o materialismo histórico-dialético não se restringe a regras esquemáticas que se aplicam a investigação e análise de determinado objeto, ele se configura de forma muito mais complexa e menos ordenada.

O método da teoria social de Marx, de acordo com Netto (2011), caracteriza-se por sua fidelidade ao objeto de estudo, uma vez que a pesquisa se direciona pelo processo do seu

próprio objeto, ou seja, pela sua própria estrutura e dinâmica, com a finalidade de conseguir extrair as múltiplas determinações do mesmo. O autor demonstra ao explicar o método afirmando que:

Marx distingue claramente o que é da ordem da realidade, do objeto, do que é da ordem do pensamento (o conhecimento operado pelo sujeito): começa-se "pelo real e pelo concreto", que aparecem como dados; pela análise, um e outro são abstraídos e, progressivamente, com o avanço da análise, chega-se a conceitos, a abstração que remetem a determinações às mais simples. (NETTO, 2011, p. 42)

Ao alcançar as determinações mais simples, deve-se realizar o movimento contrário, o que Marx chamou de a "viagem de volta", o que permite alcançar uma "rica totalidade de determinações e relações diversas". À medida que:

O concreto é concreto porque é síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo [...]. No primeiro método, a representação plena volatiliza-se em determinações abstratas; no segundo, as determinações abstratas conduzem por meio do pensamento. (NETTO, 2011, p. 43)

Para compreender essa explicação do método é necessário ter dimensão de alguns aspectos essenciais para esse desenvolvimento, tais quais: abstração, abstrato e determinações. A abstração se dá com o isolamento do objeto da sua totalidade, permitindo a sua análise, uma vez que abstrai das determinações mais concretas às mais simples; o elemento isolado torna-se abstrato, na totalidade a qual foi extraído se concretiza pela saturação das múltiplas determinações e; determinações enquanto traços essenciais que constituem a realidade.

O conhecimento do real realiza-se na articulação das categorias da singularidade, particularidade e universalidade. Sendo que a imediatez do real se apresenta no campo da singularidade, o campo de mediações se dá na categoria da particularidade e as "determinações as mais simples" se encontram no campo na universalidade, a legalidade. O conhecimento das categorias reflexivas e ontológicas que constituem a totalidade é essencial para a investigação analítica, uma vez que elas são históricas e transitórias.

Por fim, Netto (2011) pontua que o método marxista e a teoria social de Marx são indissociáveis, compreendendo que um sem o outro tornam-se incompletos. É a partir dessa perspectiva teórico-metodológica que estão as três categorias norteadoras do método materialista histórico-dialético: totalidade, contradição e mediação. Totalidade enquanto instância complexa e inclusiva de outras totalidades complexas (em nível menor), a qual resulta na contradição de todas as outras totalidades, onde são mediadas a partir da estrutura

de cada totalidade. Sendo assim, é a partir o método marxista que a participação da sociedade civil no CNDI será investigada e analisada, compreendendo sua totalidade, contradição e mediações partindo de uma perspectiva crítica, de forma que permita alcançar os principais fundamentos, condicionamentos e limites dessa participação.

Considerando a abordagem metodológica, nota-se que será realizada uma análise qualitativa da pesquisa uma vez que é pretendido analisar a complexidade da realidade e das relações sociais que se dão no âmbito do CNDI. Desta forma, a análise não deve ser mensurada em números a fim de não comprometer a qualidade dos resultados investigados, ou seja, não é cabível quantificá-las, pois necessitam de uma análise mais atenta e aprofundada. A pesquisa qualitativa implica, de acordo com Minayo (2010), em um ciclo que não se fecha, tendo em vista que uma pesquisa qualitativa além de produzir conhecimento, gera novas indagações para serem investigadas. Neste sentido, a autora considera que a pesquisa se realiza a partir de planos que se complementam, os quais se solidificam em um ciclo investigativo formado pelas seguintes etapas: fase exploratória, o trabalho de campo, análise do que foi coletado (empírico e documental).

Para a realização de uma pesquisa qualitativa com abordagem metodológica marxista, foi obtido como procedimento metodológico a utilização dos seguintes instrumentais para a investigação sobre a participação da sociedade civil na gestão 2014-2016 do CNDI: questionários, entrevistas, análise documental e observação das reuniões. A análise documental objetivou assegurar o acesso às informações produzidas sobre o assunto, permitindo explorar o objeto empírico; a aplicação dos questionários a todos os conselheiros titulares da sociedade civil, totalizando 14 questionários, a fim de garantir um levantamento de dados quantitativos acerca do perfil sociopolítico dos mesmos; as entrevistas semiestruturadas, as quais podem possibilitar uma maior discussão e identificar mais elementos para a exploração dos resultados analíticos, serão realizadas com os participantes mais ativos e propositivos do CNDI, foram no total 14 entrevistas; e a observação das reuniões que permitirão entender como se realiza o processo de discussão e de decisão da sociedade civil com o governo no CNDI.

Para a realização das entrevistas foram utilizados alguns critérios qualitativos na escolha dos sujeitos, eles são configurados a partir da participação ativa e propositiva do conselheiro, da assiduidade desses conselheiros nas reuniões, interesse pela temática e o posicionamento crítico observado nas reuniões. Além dos critérios de escolha dos entrevistados, a entrevista se preocupou com os cuidados éticos necessários, os quais

resguardam o sigilo da contribuição para a pesquisa, apresentando as entrevistas e questionários em anonimato, onde para sua realização fora submetido previamente um termo de consentimento livre e esclarecido ao conselheiro.

Os roteiros de entrevista e questionário serão os mesmos utilizados pelo projeto de pesquisa “Espaços públicos, participação da sociedade civil e construção democrática: Um estudo sobre Conselhos Nacionais e seu impacto na ampliação de direitos na cultura política brasileira”, submetido e aprovado pelo CNPq pela Profa. Dra. Angela Vieira Neves. Os roteiros serão utilizados para extrair apenas as questões de investigação propostas por este projeto. Enfim, a metodologia e procedimentos metodológicos auxiliaram esta pesquisa a alcançar os objetivos propostos inicialmente e a verificar a hipótese levantada.

O trabalho é dividido em três capítulos, para além da introdução e considerações finais. O primeiro capítulo tem uma abordagem mais teórica acerca da participação social e do controle democrático, a fim de subsidiar teoricamente a análise realizada posteriormente. O capítulo um está dividido em três eixos de apresentação, os quais norteiam uma discussão teórica sobre a participação social, o processo de redemocratização do Brasil e sobre os conselhos gestores de políticas públicas. Considera-se que estes aspectos são essenciais para iniciar a proposta do trabalho.

O segundo capítulo deste trabalho faz considerações teóricas no tocante ao reconhecimento das pessoas idosas como sujeitos de direitos internacional e nacionalmente, realizando a trajetória histórica dos direitos da pessoa idosa até a criação da Política Nacional do Idoso. O capítulo dois também apresenta o Conselho Nacional do Idoso, contribuindo para a compreensão sobre a estrutura do conselho, uma vez que apresenta os mecanismos legais e estruturais do funcionamento do Conselho, na qualidade de instrumento democrático da PNI.

O capítulo três do trabalho trata da análise do objeto de estudo, ou seja, a participação da sociedade civil. A análise é realizada a partir dos dados coletados na pesquisa de campo que são analisados através dos seguintes parâmetros: perfil dos conselheiros da sociedade civil; associativismo; processo de participação e; processo decisório. Os parâmetros analíticos são elencados para contribuir na análise dos dados, uma vez que são categorias essenciais para a compreensão da participação da sociedade civil e da sua possível influência no Conselho.

CAPÍTULO I

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTROLE DEMOCRÁTICO

O primeiro capítulo deste trabalho busca apresentar uma breve discussão teórica perpassada por dois eixos centrais, a participação social e o controle democrático. O debate levantado tenta garantir a abordagem dos principais elementos para compreender como vem sendo traçada a democracia participativa no Brasil, bem como posicionar-se sobre o conceito de participação social, tendo em vista que são temáticas que estão na ordem do dia e são trabalhadas por diversas vertentes. Os elementos abordados contribuem para a compreensão dos conselhos gestores de políticas públicas, no sentido de entender o seu funcionamento e objetivo. Desta forma, o capítulo se organiza da seguinte maneira: 1) a primeira seção pontua o conceito de participação social; 2) na segunda seção faz um breve levantamento sobre o processo de democratização do Brasil; 3) na última seção faz uma abordagem teórica sobre os conselhos gestores de políticas públicas.

1.1 Participação: um debate conceitual

Discutir participação é uma tarefa complexa, tendo em vista o seu impacto nas decisões políticas, na cultura e na própria estrutura de uma sociedade. Demo (2001) ao considerar a participação como conquista e processo, acredita que uma mudança estrutural só pode ser realizada por via de um processo participativo, tendo em vista que promove uma disputa legítima entre interesses e desperta para a criação de canais de participação. É neste sentido que Nogueira (2004) considera a participação política em seu caráter ético-político que se projeta numa direção universal, partindo da organização coletiva e se remetendo ao Estado. Para o autor,

Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado (NOGUEIRA, 2004, p. 133).

Desta forma, as organizações coletivas se configuram como parte inicial de um processo participativo, onde surgem as primeiras negociações que posteriormente ganham maiores dimensões, ou seja, as demandas se particularizam para que depois sejam universalizadas. Neste sentido, a participação política não se realiza apenas em organizações coletivas isoladas dos espaços institucionais, mas disputa pelos seus interesses dentro destes

espaços. Por isso, participação implica necessariamente em relações de poder, seja o poder entre atores sociais, seja em espaços de decisão e organização (NOGUEIRA, 2004).

Logo, é notável que a participação está incumbida em processos democráticos, uma vez que os processos democráticos se caracterizam como disputas entre projetos políticos² distintos, tensões, conflitos e estão além da representação eleitoral, exigindo a distribuição de poder político e descentralização das esferas de decisão (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). É nesta perspectiva que a participação é um exercício de cidadania, Acanda (2009) acredita que “La democracia implica la necesidad de una cultura de la ciudadanía. La comprensión por parte de cada ciudadano de su condición de tal y, por ende, de su deber, sentido como necesidad, de participar en la elaboración, ejecución y control de las decisiones” (p. 160).

A participação deve permear, desta maneira, tanto o Estado quanto a sociedade civil, numa relação dialética entre democracia participativa e democracia representativa, tendo em vista que uma não deve excluir a outra, pelo contrário, devem coexistir e obterem complementariedade, a fim de alcançar o aprofundamento das duas (SANTOS, 2002). Lüchmann (2007) acredita que a participação política ocorre nas duas formas de organização da democracia, na representativa ela se dá a partir do processo eleitoral e na participativa ela amplia seu leque de sujeitos e espaços na tomada das decisões públicas. Nesse sentido, a autora destaca a necessidade do que chama de fenômeno da “representação no interior da participação” (p. 140).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) afirmam que na medida em que se alcança a democracia representativa, a sociedade civil transfere suas ações para a sociedade política, “a qual assume as causas e os interesses da sociedade civil e monopoliza suas funções” (p. 18). Desta forma, a democracia participativa é importante no tocante à abertura dos espaços públicos³ de decisão aos diversos setores da sociedade, promovendo soberania popular e afirmando a cidadania, uma vez que permite a divisão do poder de decisão. De acordo com Lüchmann (2007, p. 144) a democracia participativa baseia-se

² É necessário ter em mente o conceito de projeto político para uma compreensão do que está sendo colocado, para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38) a partir de uma concepção gramsciana, julgam os projetos políticos como “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

³ De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) espaços públicos são “instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizados por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder.” (p. 24)

[...] na idéia de que o poder deve organizar-se democraticamente por instituições que, construídas coletivamente por intermédio de discussão pública, mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos, na formação do interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal.

Demo (2001) ao acentuar o sentido metodológico da participação, ou seja, participação como um caminho, traça a sua importância para as políticas sociais. O autor afirma que os objetivos dessa participação enquanto caminho tenta alcançar as seguintes metas: 1) autopromoção, que busca superar o assistencialismo, centrando a política nos usuários e compartilhando a gestão com os mesmos; 2) realização da cidadania, encarando os direitos e deveres do cidadão como qualidade social, onde a participação acentua a cidadania organizada; 3) implementação de regras democráticas de jogo, na qualidade de exercício democrático como uma construção coletiva; 4) controle do poder, o qual permite que o controle seja realizado pela base; 5) controle da burocracia; 6) negociação, fundamentada pela participação permitindo decisões democráticas; e 7) cultura democrática, como um valor comum e institucionalizado.

Para o autor a participação é conquista processual, ou seja, os objetivos elencados não serão alcançados como dádivas ou concessões, a participação não pode ser tutelada, ela deve ser conquistada como processo político de disputa, uma vez que a participação não é preexistente, nem natural. Sobre o assunto, Carvalho (1998) salienta que a participação como “oferta estatal” sempre existiu, ainda que restrita para um público elitizado, ela se apresenta como forma de legitimação popular das ações governamentais. Neste sentido, deve se levar em conta um histórico de dominação, onde as políticas são pensadas de cima para baixo. Isto é, a participação como oferta ou dádiva se caracteriza como uma armadilha para o imaginário social, pois a existência de um espaço de decisão não garante a partilha de poder.

Gohn (2011), ao traçar o processo histórico de participação do Brasil, relata que os principais obstáculos para a participação política no país foram travados pela cultura política nacional enraizada, tendo como principais traços o clientelismo e o paternalismo. Carvalho (1998, p. 7) acrescenta afirmando que:

O autoritarismo hierárquico e vertical, as relações de compadrio e tutela, o populismo, o clientelismo, as relações fisiológicas entre o público e o privado, marcaram nossa história colonial, escravocrata, imperial e “republicana” - República que, a rigor, nunca se constituiu plenamente, visto que o Estado nunca foi efetivamente uma “coisa pública”.

A participação é importante no que tange a sua influência na construção de uma nova cultura política, mas não deve ser banalizada, uma vez que não é um conceito neutro e possui diferentes concepções. Nogueira (2004) chama atenção para quatro tipos de participação, quais sejam: a) participação assistencialista, a qual possui menor consciência política coletiva; b) participação corporativa, cuja possui um propósito particular, o que a torna excludente; c) participação eleitoral envolve toda a coletividade, mas é realizada por escolhas individuais o que limita o envolvimento político de todos; e d) participação política, uma forma de consolidação e proteção da cidadania, tendo em vista que visa a organização de um todo. Sendo que os dois primeiros tipos de participação se caracterizam como uma forma de fazer pré-política.

Diante da discussão levantada, acredita-se que participação é um processo de construção política com toda a coletividade e que permite disputar as relações de poder institucionais, bem como é elemento fundamental para a consolidação de uma democracia participativa e legitimação (ou não) de uma democracia representativa. Neste sentido, participação é muito mais do que levantar demandas, é exigir espaço político, visibilidade, exercer a cidadania e construir um processo democrático, implicando diretamente na construção de uma nova cultura política.

1.2 Um breve histórico sobre o processo de democratização no Brasil

Em 1964 a ditadura militar era instalada no Brasil, mediada por um Estado centralizador e burocrático, onde a política era pensada e realizada às portas fechadas. Concomitante a um regime militar autoritário e fechado, entre 1970 e 1980 ocorre uma emergência dos movimentos sociais no país, Cardoso (1994) chama essa fase de “emergência heróica dos movimentos sociais”, uma vez que surge como um instrumento político inovador e combativo, reivindicando direitos e participação política, em oposição ao regime militar.

Na década de 1980 considera-se que o conceito de sociedade civil ressurge nas sociedades ocidentais, no caso do Brasil, Arvitzter (1994) declara que houve um surgimento da sociedade civil, isto é, nesta época a categoria sociedade civil é realmente fundada e consolidada no país principalmente pela emergência dos movimentos sociais. O autor acredita que:

O surgimento da sociedade civil brasileira está associado a três fenômenos principais: 1º) o surgimento de atores sociais modernos e democráticos; 2º) a recuperação por esses atores da idéia de livre associação na relação estado-

sociedade, lado a lado com o questionamento de formas privatistas de relação estado-sociedade; 3º) a constituição de estruturas legais, público e políticas capazes de levar à institucionalização dos anseios político-culturais da sociedade civil. (ARVITZER, 1994, p. 285)

Entretanto, é necessário destacar que a sociedade civil é uma categoria heterogênea, compreendida a partir da perspectiva gramsciana⁴, permeada pela disputa entre diversos interesses, de projetos societários às classes sociais e, configura-se, neste sentido, como uma arena de disputa atravessada por diferentes organizações responsáveis na elaboração de valores simbólicos e ideológicos. Isto significa que na luta contra a ditadura militar brasileira, ainda que tenha acontecido uma unificação da sociedade civil, a qual buscava, em sua hegemonia, acabar com o Estado autoritário e centralizador do regime militar, a sociedade civil não é e nem era homogênea, esse otimismo e “santificação” da sociedade civil acontece erroneamente, pois o processo de democratização possuiu múltiplos elementos para a sua realização e aconteceu de forma contraditória e fragmentada (DAGNINO, 2002).

Segundo Carvalho (1998) a abertura política do país aconteceu de forma “lenta e gradual”, uma vez que o regime militar vai sendo gradualmente deslegitimado, perdendo apoio político externo e interno, onde diferentes atores sociais se unem para tirá-lo do poder, como posto pela autora:

As denúncias internacionais de violação dos direitos humanos, a incapacidade de equilibrar as dívidas públicas, os novos rumos do capital internacional, o fantasma da convulsão social e do “comunismo internacional” são elementos que articularam diversos atores na crítica à ditadura, recusando especialmente sua centralização, sua impermeabilidade ao diálogo com os mais diversos segmentos sociais, seu isolamento político. (CARVALHO, 1998, pp. 7-8)

Com o fim da ditadura militar a heterogeneidade da sociedade civil se tornou mais visível, no tocante a nitidez da disputa entre projetos políticos dos atores sociais. Com o término do regime militar e sua atuação centralizadora e autocrática, investiu-se na abertura de canais de participação e a vontade de participação popular da “coisa pública” foi acentuada. O processo de democratização abre margem para a criação de uma nova carta constitucional que vigorasse a desejabilidade por um Estado democrático de direitos. O próprio processo constituinte foi protagonizado pela participação de diversos segmentos da

⁴ Antonio Gramsci (1891-1937) foi um militante político italiano que lutou contra o fascismo a partir da sua participação no Partido Comunista Italiano. Como preso político escreveu várias obras intituladas como “cadernos de cárcere” e “cartas de cárcere”. Na qualidade de pensador político reelaborou algumas categorias como sociedade civil e sociedade política, criando o conceito de Estado ampliado, considerando que as duas categorias permeiam o Estado.

sociedade, o que configurou a Assembleia Constituinte. Benevides (1998) caracteriza essa construção coletiva da seguinte forma:

Pela primeira vez em nossa história política, a sociedade se organiza com tal nível de participação – no plano nacional, estadual e municipal – em torno de questões até então consideradas “tarefa exclusiva” dos juristas, dos políticos, dos governos. A criação de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte é o melhor exemplo dessa nova fase. (p. 123)

Esse processo participativo na formulação da constituição brasileira resultou na Constituição Federal de 1988, que dinamiza a gestão pública permitindo a descentralização, a participação social e a universalização do atendimento. Neves (2008) acredita que esses princípios abriram margem para a construção de uma nova cultura política pautada pela participação. A constituição assegura a criação de espaços públicos participativos como os conselhos gestores de políticas, comitês, fóruns, etc., com o objetivo de garantir a participação da sociedade civil nos processos decisórios no que tange o planejamento, a execução e a supervisão das políticas.

Neves (2008) acredita que a criação de espaços participativos, além de contribuir para o processo de democratização do Estado, têm como objetivo politizar a sociedade civil. Nesse sentido, a autora afirma que “esses novos espaços públicos irão representar a construção de uma cultura participativa com base em um processo de co-gestão com o Estado, no qual terão lugar a negociação e as disputas na política.” (NEVES, 2008, p. 14). Desta forma, Nogueira (2004) delinea que a participação como exercício democrático não tem a pretensão de acabar com o poder e sim “multiplicar os espaços em que as relações de poder estejam abertas à contestação” (MOUFFE, 1999 apud NOGUEIRA, 2004, p. 74).

Neves (2005) afirma que a participação política no Brasil deixa de ser confronto com o poder público e torna-se negociada, na medida em que ocorre a institucionalização da participação a partir de espaços públicos de participação. Para a autora, a institucionalização da participação se reflete como algo positivo uma vez que fortalece a cidadania e a democracia. Todavia, ela abre margem para dois caminhos: a construção democrática e a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Neves (2005) salienta que ocorre um otimismo generalizado em relação à criação de espaços participativos, tendo em vista que a cultura política tradicional brasileira é negligenciada, ou seja, práticas políticas historicamente enraizadas no modo de se fazer política no país não são levadas em consideração, como o clientelismo, assistencialismo, paternalismo e autoritarismo. Neste

sentido, a autora afirma que a “euforia democrática” frente aos espaços participativos deve ser tomada com cautela, tendo em vista a cultura política tradicional que ainda é presente e as limitações do projeto societário vigente.

Seguindo essa linha de pensamento, Benevides (1998) aposta na importância de uma educação política, no sentido de conseguir quebrar com os costumes e as práticas enraizados na cultura do país, a fim de construir uma cidadania ativa⁵ e uma sociedade mais democrática. Nesse sentido, a autora pontua:

A democratização em nosso país depende [...] das possibilidades de mudança nos costumes – e nas “mentalidades” – em uma sociedade tão marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio. A expectativa de mudança existe e se manifesta na exigência de direitos e de cidadania ativa; o que se traduz, também em exigências por maior participação política – na qual se inclui a institucionalização dos mecanismos de democracia semidireta. (BENEVIDES, 1998, p.194)

A década de 1990 delineia um quadro favorável à participação social na vida pública, mas também foi marcante para a consolidação do projeto neoliberal⁶ no Brasil, principalmente com a entrada na presidência dos governos Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso. O projeto neoliberal caracteriza-se como um projeto societário, o qual se baseia na premissa, de acordo com Anderson (1995), de que o Estado deve se fortalecer para controlar o poder dos movimentos sociais e sindicatos e se conter em relação aos gastos sociais e intervenção no mercado econômico, tendo como objetivo a reanimação do capitalismo avançado mundial. Este projeto societário se ampliava e aprofundava no país na década de 1990, ao mesmo tempo em que os canais de participação eram institucionalizados para permitir a gestão compartilhada das políticas públicas.

Dagnino (2002) chama esse processo marcado pela extensão de projetos políticos antagônicos de “confluência perversa”, onde ambos os projetos, tanto neoliberal quanto o democrático-popular, “requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (p. 289). Deste modo, a autora considera que a participação da sociedade civil se torna um campo minado, podendo haver avanços e retrocessos de qualquer um dos projetos em disputa. Desta forma, a disputa entre os projetos neoliberal e democrático-popular delineiam a atuação da sociedade

⁵ Para Benevides (1998) o alcance da cidadania ativa se dá a partir da participação popular, uma vez que é encarada como princípio democrático e, permite o exercício de uma soberania popular. A autora acredita que “Esta *cidadania ativa* supõe a participação popular como possibilidade de *criação, transformação e controle sobre o poder, ou poderes*.” (p. 20)

⁶ Draibe (1993) considera o neoliberalismo como um “conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e reformas do Estado e das suas políticas” (p. 88), uma vez que não possui uma sistematização teórica aprofundada.

civil, considerando sua heterogeneidade, uma vez que em cada projeto a sociedade civil possui uma concepção e atuação diferente. Ambos os projetos se apropriam de conceitos como sociedade civil, participação e cidadania a partir da sua concepção de mundo e direcionam estes pilares conforme os seus interesses e ações.

De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) o projeto neoliberal associa sociedade civil de forma “seletiva e excludente”, visando segmentos organizados que são voltados à execução de políticas públicas, reduzindo a sociedade civil a organizações não governamentais; a participação é associada à uma “participação solidária”, onde existe a transferência de responsabilidades do estado para a sociedade civil e o setor privado, a partir da promoção de “responsabilidade social” e fora dos espaços de decisões; a cidadania é apropriada por uma concepção que se associa aos preceitos originários da cidadania, com uma visão reducionista que não busca o alcance e exercício dos direitos em sua totalidade, principalmente no que se refere aos direitos sociais.

Sobre o projeto democrático-participativo os autores consideram que o direcionamento dos conceitos se dá da seguinte forma: a sociedade civil constitui-se por diferentes segmentos da sociedade, com natureza heterogênea se configurando como uma arena de disputa e construção de consensos; a participação se dá a partir do compartilhamento dos espaços de decisão do poder público, aprofundando seu caráter democrático e promovendo maior igualdade e; a cidadania se reveste por uma concepção diferenciada do que foi colocado por Marshall no início do século XX, ela se configura como uma “proposta de sociabilidade”, a qual implica as relações sociais em sua totalidade, para além das normativas legais, a partir da noção do “direito a ter direitos”.

A disputa entre os projetos políticos divergentes pode ser identificada em diferentes espaços públicos, tendo em vista que tanto o Estado, como a sociedade civil possuem uma natureza heterogênea. Os conselhos gestores de políticas públicas expressam a dinâmica desses projetos e dos conceitos os quais utilizam e dão direcionamentos antagônicos, de tal forma que permite que os projetos dialoguem e disputem espaço na formulação, monitoramento, fiscalização e avaliação das políticas públicas.

1.3 Conselhos gestores de políticas públicas

Na década de 1990 os canais de participação são largamente implementados, o que gera um cenário de “confluência perversa”. Acontece uma institucionalização da participação por via da criação dos conselhos gestores de políticas públicas. Tatagiba (2002) considera que

o discurso de participação, muito eloquente da época, era permeado tanto pela reivindicação de democratização dos processos de decisão, tanto como uma pressão pela eficácia do que é público. A proliferação dos conselhos nesta época apostou na aproximação entre sociedade civil e Estado, bem como no poder de negociação, considerando o caráter pedagógico destes canais de participação, os quais podem tensionar para a construção de uma nova cultura política.

Neste período histórico, foram elaboradas diferentes tipologias de conselhos, como conselhos comunitários, administrativos, temáticos, populares, etc. Gohn (2011) tipifica os conselhos entre: os conselhos comunitários, criados pelo Poder Executivo para mediar sua relação com a sociedade civil organizada; os conselhos populares, criados pela sociedade civil organizada para negociar com o Estado e; os conselhos institucionalizados, possibilitando a participação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas, instituído por lei e demandado socialmente. A autora acredita que os conselhos gestores têm um potencial transformador, podendo ocasionar em novos formatos de políticas públicas. Sobre os conselhos institucionalizados, a autora afirma que “Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam decisões políticas” (GOHN, 2011, p. 92).

Desta forma, os conselhos gestores de políticas públicas são canais de participação institucionalizados demandados pela sociedade civil organizada para permitir a participação na gerência da coisa pública, seja a partir de deliberações elencadas, fiscalização e monitoramento da gestão pública ou como espaço de vocalizar demandas. Conforme Tatagiba (2002, p. 54) “Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”. Gomes (2000) afirma que os conselhos de políticas exercem a democracia participativa em alternância com a democracia representativa, na contramão de práticas autoritárias, acreditando que:

[...] o seu objetivo essencial e o seu maior desafio é romper a tradição do trato privado da coisa pública, que estabelece uma tênue fronteira entre o público e o privado, legado da nossa formação social ao longo da história (desde a colonização, aos 400 anos de escravidão). Ou, em outros termos, é romper com uma sociabilidade marcada por relações de favor e de tutela, pelo clientelismo e pelo uso da coisa pública com fins privados, traduzida certamente em corrupção. (GOMES, 2000, p. 166)

Os conselhos gestores de políticas públicas são espaços que inovaram no que se refere à participação social e política, uma vez que permitem que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar na gestão e organização de determinada política pública para além da supervisão e fiscalização. De acordo com Almeida e Tataçiba (2012), atualmente os conselhos gestores não se configuram mais como “experiências” participativas, eles já se constituem como conquista no tocante à institucionalidade democrática, onde abarcam uma vasta heterogeneidade de interesses advindos tanto da sociedade civil quanto do governo e, possuem limites inerentes em sua própria estrutura.

É necessário destacar que os conselhos gestores ainda que obtenham elevado potencial democratizante, possuem limitações inerentes à sua natureza e estrutura, considerando as contradições das políticas públicas e a expansão do projeto neoliberal em disputa com o projeto democrático-popular. A conjuntura política e econômica não é favorável ao processo de participação, desta forma, os conselhos possuem limitações inerentes à sua própria configuração, as quais não serão resolvidas apenas pelos desdobramentos da participação da sociedade civil. É neste sentido que Dagnino (2002, pp. 296-297) faz a seguinte avaliação:

Atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, [...] pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso. Uma avaliação mais produtiva [...] deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá.

A relação entre sociedade civil e sociedade política⁷, utilizando termos gramscianos, através de espaços participativos infere em uma relação de cooperação entre as duas. Essa relação de cooperação e negociação não exclui a existência de conflitos e de uma atuação de pressão e fiscalização advinda da sociedade civil. Desta forma, ainda que os conselhos gestores e a participação da sociedade civil não possam ser vistos como únicos agentes de transformação social, eles também não podem ser ignorados desse processo, deve ser levado em consideração a sua capacidade de tensionar as estruturas autoritárias, bem como a

⁷ Tanto a Sociedade Civil quanto a Sociedade Política possuem uma natureza heterogênea, uma vez que são compostas por diferentes atores sociais que disputam projetos políticos distintos. No caso da sociedade civil a sua forma heterogênea é mais visível, tendo em vista os atores sociais, a construção identitária dos mesmos, as ações coletivas e os projetos políticos que divergem a partir de sua construção política, social e cultural. Já o Estado é menos nítido a transparência de sua heterogeneidade, principalmente em regimes totalitários, em Estados democráticos a sua própria essência descentralizada que divide-se em poderes permite uma diversidade na sua estrutura (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006)

capacidade de politização da sociedade civil influenciando em cultura política participativa e de direitos.

CAPÍTULO II

PESSOAS IDOSAS COMO SUJEITOS DE DIREITOS

O segundo capítulo deste trabalho tem como objetivo traçar a trajetória dos direitos da população idosa no Brasil, a fim de fundamentar a construção histórico-política da Política Nacional do Idoso, bem como realizar um debate acerca da cidadania da pessoa idosa. Para a apresentação das questões apontadas o capítulo se divide em três eixos de apresentação, quais sejam: 1) a influência das normativas internacionais na construção dos direitos da pessoa idosa no Brasil; 2) a trajetória das políticas destinadas às pessoas idosas até a Política Nacional do Idoso (PNI); e 3) apresentar o Conselho Nacional de Direitos do Idoso no seu papel de gestor da PNI a partir da participação do governo e da sociedade civil.

2.1 A questão do envelhecimento: Normativas Internacionais

O envelhecimento populacional é um fenômeno que vem se alastrando mundialmente e provocando impactos políticos, econômicos e culturais nas diferentes organizações da sociedade global. No Brasil, a transição demográfica referente ao envelhecimento populacional também tem chamado atenção para se pensar políticas públicas específicas ao segmento das pessoas idosas. De acordo com IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) a população idosa (população com mais de 60 anos) do país em 2010 forma o montante de 23,5 milhões de brasileiros, quase dobrando o valor formado em pesquisa realizada em 1991, o que denota um envelhecimento acelerado no país.

Segundo projeções realizadas por estudos do Fundo de Populações das Nações Unidas “uma em cada 9 pessoas no mundo tem 60 anos de idade ou mais, e estima-se um crescimento para 1 em cada 5 por volta de 2050”. A chamada transição demográfica tem chamado atenção para a inversão das pirâmides etárias de diversos países, causando transformações que demandam a inserção do envelhecimento na agenda das políticas públicas dos países. Os organismos internacionais estão se organizando desde o final do século passado para elaborar convenções, assembleias e conferências com a finalidade de deliberarem recomendações aos Estados para uma atuação responsável em relação ao fenômeno do envelhecimento, reconhecendo a população idosa como sujeitos de direitos.

O primeiro marco internacional de reconhecimento da velhice como direito aparece na Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), a qual não discrimina as pessoas idosas e

realça o seu direito de acesso às condições básicas de subsistência, como destacado em seus artigos 7 e 25:

Artigo 7. Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Artigo 25 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, **velhice** ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A Declaração é um marco, ainda que tímido, no reconhecimento dos direitos das pessoas idosas em âmbito internacional. A Organização das Nações Unidas (ONU) secundarizava o debate do envelhecimento até meados de 1977, até a temática demandar mais emergência e atenção devido ao aumento da população envelhecida e os impactos que já começavam a se desenhar, principalmente nos países desenvolvidos. No ano de 1977 o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a partir da elaboração da Resolução 32/132, provocou os países membros da ONU a realizarem uma convocatória para uma Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, a qual foi realizada em 1978 com a Resolução 33/52.

A primeira Assembleia Mundial sobre Envelhecimento aconteceu em 1982 na cidade de Viena, na Áustria. A assembleia produziu um plano de ações internacional referente a temática a partir das discussões sobre os seguintes eixos: 1) saúde e nutrição; 2) proteção de consumidores idosos; 3) habitação e meio ambiente; 4) família; 5) bem-estar social; 6) segurança de renda e emprego e; 7) educação. As discussões resultaram em 62 ações recomendadas aos países membros⁸. Camarano e Pasinato (2002) consideram que o objetivo da assembleia era alcançar uma segurança econômica e social às pessoas idosas, sendo que um dos seus principais resultados foi conseguir inserir a questão do envelhecimento na agenda internacional. As autoras fazem a ressalva de que as recomendações do Plano Internacional de Ação sobre Envelhecimento de Viena (1982) tinham como foco os países desenvolvidos e as ações recomendadas tinham um viés econômico centralizadas em políticas associadas ao trabalho, além de dependerem da alocação de recursos nos países, o que dificulta sua implementação.

⁸ Ver em: <<http://www.un.org/en/development/devagenda/ageing.shtml>>

Em 1991 a Assembleia Geral da ONU adotou cinco princípios em favor das pessoas idosas, os quais ultrapassavam uma lógica meramente econômica, pautados pelo reconhecimento de direitos em sua totalidade, são eles: independência, participação, cuidados, auto-realização e dignidade (CAMARANO; PASINATO, 2004). Em 1992 a Assembleia Geral da ONU deliberou que o ano de 1999 seria definido como o Ano Internacional dos Idosos, tal medida tinha como fundamento incentivar os países membros a adotarem e tomarem iniciativas para a realização dos cinco princípios estabelecidos em 1991, através da elaboração de políticas públicas. Pessoa (2009, p. 134-135) acredita que:

Tal proclamação teve por objetivo dar visibilidade ao fenômeno do envelhecimento e promover a incorporação do tema nas diferentes áreas de atuação das políticas públicas, destacando especialmente os seguintes aspectos: o desenvolvimento individual ao longo da vida, as relações entre as diferentes gerações, a relação entre o envelhecimento e o desenvolvimento das sociedades e deste com a situação social da população idosa.

Estas iniciativas deram visibilidade à questão do envelhecimento no cenário político, econômico e cultural internacional. No ano de 2002, aconteceu a Segunda Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, em Madri, Espanha. Esta assembleia avançou em vários aspectos em referência à primeira, tais como a relação entre Sociedade Civil e Estado⁹ que alcançou um diálogo mais próximo e conseguiu realizar um debate que também se voltasse para os países em desenvolvimento (CAMARANO; PASINATO, 2004). A assembleia elaborou 130 recomendações, sendo sua produção norteadas por três orientações definidas como prioritárias, quais sejam: 1) pessoas idosas e o desenvolvimento; 2) promoção da saúde e bem-estar na velhice e; 3) criação de ambiente propício e favorável.

Camarano e Pasinato (2004) consideram que a adoção das recomendações elencadas pelo Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento de Madri (2002) possui limitações na sua estrutura de elaboração, uma vez que não considera as limitações regionais dos países membros e que as recomendações para alcançarem sua implementação passam pela avaliação desses países, não se findam com a sua elaboração. Isto é, tanto o Plano de Viena (1982) quanto o Plano de Madri (2002) são importantes no que tange ao reconhecimento dos direitos das pessoas idosas em seu caráter global e no tocante a dar visibilidade para a questão. Todavia, estes planos não possuem caráter vinculante com os países membros, ou seja, a implementação das recomendações deliberadas não é obrigatória aos países.

⁹Camarano e Pasinato (2004) afirmam que 700 instituições não governamentais tiveram assento na assembleia.

Ao passo em que se deliberou o Plano de Madri (2002), outros eventos e ações foram realizadas no âmbito internacional em relação ao envelhecimento populacional, segundo Pessoa (2009), aconteceram: o Fórum Mundial das Organizações Não Governamentais; o Fórum Científico Internacional; o Ciclo de Diálogos 2020 sobre o futuro do envelhecimento; a apresentação do documento “Envelhecimento ativo: um marco político da Saúde” pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e; a apresentação do documento “Uma sociedade para uma população que envelhece: o desafio do emprego e proteção social” pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O Fórum Mundial das Organizações Não Governamentais formulou várias propostas e recomendações para lidar com o aumento da população idosa, em consonância o que foi proposto pela Assembleia de Madri (2002). O Fórum Científico Internacional elaborou um “Programa de investigação sobre envelhecimento para o século XX”, o qual se remete às iniciativas de pesquisa sobre a temática. O Ciclo de Diálogos 2020 buscou provocar um debate que agregasse a comunidade acadêmica, governo, sociedade civil, etc., para a questão do envelhecimento. O documento apresentado pela OIT discute sobre vários aspectos que envolvem o trabalho e a proteção social da pessoa idosa, com enfoque na participação deste segmento no mercado de trabalho. O documento da OMS foi um marco no debate internacional sobre envelhecimento, com a proposta do envelhecimento ativo para as sociedades. (PESSOA, 2009).

O conceito de envelhecimento ativo é trazido como ressignificação da velhice para combater aos desdobramentos recorrentes da mesma. O envelhecimento ativo traz três aspectos como principais pilares, tais quais: saúde, produtividade e qualidade de vida. É um conceito que tenta revalorizar a velhice com base na participação e produtividade na vida em sociedade. Entretanto, Belo (2013) chama a atenção para o olhar romântico sobre a velhice imbuído neste conceito, o qual a autora destaca como “consenso ilusório”. A autora considera que o conceito de envelhecimento ativo faz apologia à juventude na velhice ao passo que omite às desigualdades na categoria das pessoas idosas, homogeneizando a população idosa. Para a compreensão da velhice é necessário partir da heterogeneidade desta categoria, e compreendê-la como passível de acentuar as diferenças, uma vez que atravessa todas as categorias sociais e toma dimensões particulares em cada uma delas, como gênero, raça e classe.

Nesta perspectiva, afirmar o conceito de envelhecimento ativo é problemático em alguns sentidos, uma vez que quem não segue essa lógica de envelhecimento, seja por

condições ou oportunidades sociais, é responsabilizado de forma individual. Debert (2002) associa esse processo de responsabilização da pessoa idosa que envelhece com algum tipo de fragilidade ou dependência ao que ela chama de “reprivatização da velhice”, isto é, na medida em que a velhice se torna uma responsabilidade individual, ela pode deixar de ser uma preocupação social e coletiva. Pessoa (2009) considera que o conceito de envelhecimento ativo vai além das capacidades físico, mental e social, mas se relaciona com a conquista de direitos humanos para todos, tendo em vista que este conceito pode influenciar na formulação de políticas públicas incentivando o alcance de um envelhecimento ativo para toda a população idosa, inclusive as consideradas mais frágeis e dependentes.

Na década de 1990 o envelhecimento nos países considerados em desenvolvimento se acentua, chamando atenção para medidas mais locais. Na América Latina e Caribe, o primeiro marco formal em relação ao envelhecimento foi o Protocolo de San Salvador (1988) elaborado na Convenção Americana de Direitos Humanos. O protocolo foi importante principalmente no que tange aos direitos previdenciários na velhice (artigo 9) e na proteção social específica às pessoas idosas, presente em seu artigo 25, que fortalece as questões referentes a: 1) garantia de instalações adequadas, alimentação e assistência médica; 2) investimento em programas trabalhistas e; 3) promoção de organizações sociais voltadas às pessoas idosas¹⁰. O incentivo das assembleias mundiais da ONU e da convenção americana resultou em adequação de constituições da América Latina aos direitos das pessoas idosas, o Brasil foi um dos pioneiros com a constituição de 1988, seguido por Peru (1993), Bolívia (1994), Equador (1998) e Venezuela (1999), de acordo com Camarano e Pasinato (2004).

Em relação a políticas e legislações específicas voltadas aos idosos, o Brasil também foi pioneiro com a Política Nacional do Idoso (1994) e o Estatuto do Idoso (2003). Os países que seguiram o exemplo do Brasil foram: Guatemala e Chile (1996); Costa Rica (1999); Equador (2001); México, Paraguai e El Salvador (2002); Honduras e Uruguai (2005) e; Peru (2006). (HUECHUAN, 2004; CEPAL, 2003 apud PESSOA, 2009). Entretanto, ainda que sejam considerados avanços, os principais organismos internacionais viram como necessidade a sistematização de uma agenda comum aos países regionais, na tentativa de institucionalizar a pauta do envelhecimento (PESSOA, 2009), esta preocupação resultou na I Conferência Intergovernamental Regional sobre Envelhecimento (2003), na cidade de Santiago, Chile. A conferência tinha como objetivo elaborar estratégias para a implementação do Plano de Ação Internacional sobre Envelhecimento de Madri (2002) na região da América Latina e Caribe.

¹⁰ Ver em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>

A primeira conferência veio com o intuito de desenvolver as temáticas do Plano de Madri (2002) na região, bem como elaborar uma metodologia para a sua implementação. De acordo com a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) (2003 apud Pessoa, 2009), identificou-se alguns temas em comum com a região que estão relacionados às pessoas idosas, são eles: a) seguridade econômica; b) saúde; c) habitação e urbanização; d) participação e; e) violência e maus tratos. A II Conferência Intergovernamental Regional sobre Envelhecimento (2007) aconteceu em Brasília, Brasil. O foco dessa segunda conferência foi elencar as principais prioridades de aplicação do Plano de Madri (2002), bem como analisar como tem sido a atuação dos países para a sua execução. A III Conferência Intergovernamental, realizada em San José, na Costa Rica, teve como tema “Envelhecimento, solidariedade e proteção social: o tempo de avançar para a igualdade”, sua finalidade foi dar continuidade ao acompanhamento dos países na implementação do Plano de Madri (2002) e das prioridades da região a partir da II Conferência.

2.2 Trajetória das políticas para pessoas idosas no Brasil

As políticas, programas e direitos voltados para as pessoas idosas percorreram uma trajetória marcada pelo assistencialismo no Brasil, com ações muito pontuais. No decorrer do século XX a temática da questão idosa foi alcançando maior visibilidade no território das políticas públicas, principalmente, a partir de duas questões: a influência das normativas internacionais e a democratização do país, a qual aproximou o diálogo entre as demandas da sociedade civil com o governo e abriu uma porta para a discussão sobre direitos humanos no âmbito do Estado.

Os direitos das pessoas idosas têm uma ligação histórica e profunda com as instituições beneficentes e com os direitos previdenciários. A primeira ação, identificada na história do Brasil, destinada aos idosos se dá no período colonial com a Santa Casa de Misericórdia dos Santos. Até 1888 as medidas se baseavam apenas em ações assistencialistas com caráter caritativo, neste ano os trabalhadores do Correio conseguiram o direito à aposentadoria. A partir do século XX, as reivindicações de direitos às pessoas idosas continuaram com centralidade no trabalho, se resumindo aos direitos previdenciários, os trabalhadores da época conquistaram alguns seguros relacionados ao trabalho e a instituição

da Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAPs)¹¹ – instituídas pela Lei Eloi Chaves em 1923 -, o que se torna um marco no campo do direito social, uma vez que são ações do poder público.

Em 1974 a assistência ao idoso começa a ser administrada pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que desenha ações e programas específicos às pessoas idosas, tais como, o Programa de Assistência ao Idoso (PAI)¹² e grupos de convivência para idosos aposentados. A década de 1970 merece outro destaque no tocante aos direitos sociais dos idosos, quais sejam: a garantia da Renda Mensal Vitalícia (RMV) às pessoas idosas empobrecidas e a aposentadoria dos trabalhadores rurais.

De acordo com Carmarano e Pasinato (2004) o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) elaborou um documento em 1976, partindo de três seminários regionais e um nacional, chamado “Política Social para o idoso: diretrizes básicas” que traça algumas diretrizes voltadas a uma política específica para este segmento da sociedade. As autoras chamam atenção à fragilidade da trajetória política das pessoas idosas até a década de 1970, com caráter meramente assistencial e previdenciário, fortalecendo o imaginário social que atribui características como vulnerabilidade e dependência aos idosos.

Em contrapartida, neste mesmo período, surgem diversas organizações da sociedade civil que pautam especificamente as demandas das pessoas idosas como a criação da Sociedade Brasileira de Gerontologia e Geriatria (1961), Serviço Social do Comércio (1963), Movimento Pró-Idosos (1972), Associação Cearense Pró-Idosos (1977), Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (1984), Associação Nacional de Gerontologia (1985). (CAMARANO; PASINATO, 2004; PESSOA, 2009). Na década de 1980 surgiram os primeiros conselhos de direitos das pessoas idosas, sendo os primeiros em São Paulo (1984), Rio Grande do Sul (1988) e Santa Catarina (1990). A reivindicação da sociedade civil começa a provocar mudanças ao pressionar o Estado, bem como os organismos internacionais começam a se organizar sobre o envelhecimento com a Assembleia de Viena (1982).

Essa manifestação de reivindicação da sociedade civil e recomendação dos organismos internacionais referentes às pessoas idosas culminam com o processo de democratização do país, o qual resulta na abertura política do Brasil, abre-se espaço para o diálogo entre as demandas da sociedade civil com os formuladores de política. É nesse aspecto que a Assembleia Constituinte se torna um palco da democracia, organizando diferentes atores sociais para pensar no Brasil que queriam. Neste sentido, a Constituição Federal (CF) de 1988

¹¹As CAPs foram posteriormente substituídas pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência (IAPAS), que obteve sua extinção anos depois.

¹² Este programa passa ser responsabilidade da Legião Brasileira de Assistência a partir de 1977, que sofre uma reestruturação no ano de 1987 e passa a se chamar Projeto de Apoio à Pessoa Idosa (PAPI).

foi um grande avanço no que tange o direito social e a cidadania do brasileiro. Faleiros (2007) discorre sobre a importância desses aspectos, ainda que na sociedade capitalista sejam incompletos afirma que sua efetivação é um processo que depende da mobilização dos diferentes atores da sociedade, nesse sentido, o autor afirma que:

A proteção cidadã é essencialmente participativa, pois implica o reconhecimento do sujeito no deciframento comum de suas condições e de seus direitos para o compromisso real de efetivá-los. A proteção social visa a vida digna com redução das incertezas e inseguranças provenientes da própria desigualdade capitalista, dos ciclos familiares e individuais e dos conflitos sociais com a satisfação dentro das necessidades fundamentais dentro de um padrão normativo democrático de cidadania. (idem, p. 50)

O autor acredita que para a cidadania ser constituída é necessário que o Estado e sociedade assegurem condições de vida digna à todos, onde a pessoa faça, de fato, parte do Estado de democrático de direito. Desta forma, cidadania está para além do direito legal, Dagnino (1994) acredita que cidadania deve ser tomada como uma estratégia política que responde a um conjunto de interesses e é disputada por diferentes projetos políticos, sendo seu processo de construção histórica pautado por práticas políticas e conflitos sociais. Para a autora:

Afirmar cidadania como estratégia significa enfatizar o seu caráter de construção histórica, definida portanto por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política. (idem, p. 107)

A autora afirma que na década de 1980 uma nova concepção de cidadania começa finalmente a se desenhar fugindo dos preceitos originários do conceito de cidadania. Para Dagnino (1994) a nova concepção de cidadania é desenhada pelos seguintes aspectos: 1) a redefinição do que é direito, partindo do “direito a ter direitos”, para além do acesso ou implementação do direito, o direito a ter direitos garante a criação de novos direitos; 2) a construção de sujeitos sociais ativos, que configura uma cidadania constituída de “baixo para cima”; 3) transformação social a partir de uma cultura política pautada pelos direitos e pela democracia; 4) aproximação da relação entre Estado e sociedade civil; 5) o direito à participação na tomada de decisão do que é público a partir de espaços participativos e; 6)

garantia da diversidade, permitindo a garantia da igualdade e da diferença, uma vez que o direito à diferença pode ampliar a igualdade.

O direito entrelaçado à cidadania não se restringe às normativas legais, Telles (1994) acredita que os direitos são reguladores das práticas sociais, uma vez que têm seus princípios básicos na estrutura das relações sociais e devem permitir a equidade e a justiça social. A cidadania da pessoa idosa é marcada pela CF 1988, em relação a essa nova concepção de cidadania mencionada por Dagnino, principalmente no tocante ao reconhecimento do direito a ter direitos desse segmento, possibilitando a criação de novos direitos, bem como no reconhecimento do direito à diferença para a garantia do direito à igualdade. Sobre o último ponto, Fraser (2001) acredita que a promoção da igualdade na diferença permite uma justiça pautada pela redistribuição e pelo reconhecimento, sendo a redistribuição realizada por uma reestruturação político-econômica e o reconhecimento realizado por uma mudança cultural ou simbólica que permita uma mudança nos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação. Tais mudanças garantem a participação em espaços públicos de segmentos historicamente excluídos pela sociedade, a partir da promoção de equidade e justiça.

Em referência à pessoa idosa a Carta Constitucional é marcante no que tange a responsabilidade do Estado de garantir proteção social deste segmento, principalmente por via da seguridade social: com a universalização da saúde, a estruturação da previdência e a garantia da assistência social ao idoso necessitado. A constituição também reconhece o direito à prioridade da pessoa idosa e a partilha de responsabilidade sobre os seus cuidados, onde afirmaque: “Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (BRASIL, 1988).

Neste sentido, o Estado Brasileiro reconhece a pessoa idosa como sujeito de direitos, afirmando a sua cidadania e participação. Este cenário resultou na elaboração do “Plano Preliminar para a Política Nacional do Idoso” pela Associação Nacional de Gerontologia em 1991. Em 1994 a Política Nacional do Idoso é promulgada, com a lei nº 8.842, visando políticas setoriais e direitos sociais às pessoas idosas, se apresentando como uma política transversal a partir da integração dos diversos ministérios. É regulamentada só dois anos depois, com o Decreto 1.948 de 1996. A PNI tem por finalidade alcançar a autonomia, integração e participação da pessoa idosa na sociedade. Em 2003, após sete anos em tramitação no Congresso Nacional, o Estatuto do Idoso é promulgado com a lei nº 10.741, a fim de reforçar a Política Nacional do Idoso, bem como seus direitos e cidadania. A demanda

da sociedade civil por um estatuto, de acordo com Pessoa (2009), veio a partir de críticas sobre a efetivação e implementação da Política Nacional do Idoso.

Pessoa (2009) acredita que esse decurso de institucionalização da temática relacionada à pessoa idosa na agenda das políticas públicas é marcado pelo protagonismo da sociedade civil, por se tratar de um processo em que a política foi formulada e pensada de baixo para cima, ou seja, da sociedade civil para o governo a partir de espaços abertos à participação. A autora elenca cinco eixos centrais, caracterizados pelos valores e princípios, que norteiam tanto a PNI como o Estatuto do Idoso, são eles: 1) a participação em sociedade; 2) controle social e gestão participativa; 3) intersetorialidade da política; 4) descentralização político-administrativa e; 5) a co-responsabilidade entre família, sociedade e estado.

A PNI enfrenta muitas dificuldades e limitações para ser implementada, uma vez que o formato dessa política se estrutura mais como uma carta de orientações às ações que devem ser tomadas, tendo em vista que é uma política transversal. Pessoa (2009) julga que as principais limitações da PNI para sua efetivação se baseiam na: centralização dos direitos das pessoas idosas na seguridade social; dificuldade de conseguir de articular de forma intersetorial com os outros ministérios, no âmbito da gestão pública; fragilidade da coordenação da política. Para Giacomini (2013) a mudança de gestão federal da PNI dificulta sua implementação, acredita que existe uma marginalização referente a temática da pessoa idosa na gestão pública, sendo uma negação institucional do envelhecimento, que resulta na secundarização da pauta e baixa densidade de compromisso político.

2.3 Conselho Nacional de Direitos do Idoso

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) é um mecanismo de cogestão da Política Nacional do Idoso (PNI), que divide as suas atribuições de formular, monitorar e avaliar a política paritariamente entre Sociedade Civil e governo, com o intuito de democratizar a gestão, na medida em que provoca a participação da sociedade civil organizada e aproxima as demandas desse segmento com os formuladores de políticas do governo em suas diversas áreas, uma vez que a PNI é intersetorial e transversal.

Natureza e Organização

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) é integrante da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), a qual promove apoio

administrativo e fornece os artifícios necessários para a sua realização. O CNDI foi criado pelo texto da lei federal nº 8.842/94, a qual dispõe da Política Nacional do Idoso. O conselho foi criado no sentido de ser um dos mecanismos de gestão e organização da Política, onde assegurasse a participação social, uma vez que seus integrantes são representantes de entidades governamentais e da sociedade civil. Nesse sentido, é um mecanismo capaz de permitir a participação da sociedade civil nas decisões de prioridades na agenda política. Entretanto, o CNDI foi vetado na promulgação da lei 8.842/94. Pessoa (2009) considera que esse veto demonstra a baixa intensidade de fortalecimento de políticas voltadas ao envelhecimento por parte do governo, visto que contradiz o Plano de Madri (2002) e as demandas da sociedade civil, reforçando a ideia de que as políticas para os idosos devem se centrar na seguridade social. O que se afirma com o Decreto 1.948 de 1996, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, onde a formulação, coordenação, supervisão e avaliação da Política Nacional do Idoso passa a ser competência do Conselho Nacional de Seguridade Social.

O Conselho Nacional de Direitos do Idoso inicialmente foi tomado como inconstitucional (Pessoa, 2009), até ser instituído em 2002 por Decreto da Presidência da República nº 4.227, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Na sua instituição, o CNDI foi conferido como um conselho consultivo, ou seja, em sua natureza inicial ele não tinha poder de decisão sobre a PNI. O decreto de 2002 foi revogado pelo Decreto nº 5.109 em 2004, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, declarando o CNDI como um conselho de caráter deliberativo. Obteve como natureza a estrutura de um órgão de colegiado permanente, paritário e deliberativo com a finalidade de contribuir para a elaboração e formulação da Política Nacional do Idoso. Em linhas gerais, de acordo com a redação da Lei n.10741/03, compete ao conselho nacional supervisionar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução da Política. Tem por objetivo trabalhar em prol não só da formulação e avaliação da política, mas tem como premissa ser desenvolvido a partir da defesa e da garantia dos direitos da pessoa idosa.

É necessário salientar que o CNDI é institucionalizado por decreto, um ato administrativo de competência do Poder Executivo (presidente, governadores e prefeitos) que não possui a mesma força normativa de uma lei, tendo em vista sua não submissão ao processo legislativo, o qual infere um procedimento mais democrático de elaboração, exigindo a participação de outras forças políticas para além do executivo. A

institucionalização do CNDI por decreto implica uma fragilidade do instrumento, uma vez que sua existência depende da vontade política dos chefes do Poder Executivo.

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso é composto por 28 representantes titulares e 28 suplentes, sendo 56 conselheiros ao total. A composição do conselho é de caráter paritário, ou seja, dispõe de 14 membros titulares do governo e 14 representantes titulares de segmentos da sociedade civil. A representação do governo se dá através de indicação de representantes dos órgãos do Poder Executivo definidos em decreto, a indicação é efetuada por titulares dos órgãos com até 20 dias para o final do seu mandato. Os representantes da sociedade civil são indicados pela organização a qual representam, entretanto, para a organização participar, o CNDI realiza uma convocação que vai a público através do Diário Oficial da União, em forma de edital, com 60 dias até do final do mandato da gestão atual.

Desta forma, ocorre um processo eleitoral para eleger as organizações da sociedade civil que são divididas por segmentos específicos. Tanto as organizações eleitas, quanto os membros indicados para representar os órgãos do governo, possuem o mandato de até dois anos, uma vez que a gestão do Conselho é bianual, entretanto, existe a possibilidade de serem reeleitos. Para a composição que representa o governo é definido pelo Decreto 5.109/04 a participação de um membro da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e um membro de órgãos do poder executivo pré-estabelecidos por regulamentação, conforme quadro 01:

Quadro 01 – Classificação da representação governamental no CNDI

ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS
Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR
Ministério das Relações Exteriores – MRE
Ministério do Trabalho e Emprego – TEM
Ministério da Educação – MEC
Ministério da Saúde – MS
Ministério da Cultura – MinC
Ministério do Esporte – ME
Ministério da Justiça – MJ
Ministério da Previdência Social – MPS
Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT
Ministério do Turismo – Mtur
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP
Ministério das Cidades – MC

Fonte: Elaborada durante período de pesquisa pelo GEPEDSS a partir do Decreto 5109/04.

De acordo com o Decreto 5.109 de 2004 só são consideradas organizações da sociedade civil as entidades de direito privado sem fins lucrativos, de interesse e/ou de utilidade pública que tenham atuação no âmbito nacional, com representação em no mínimo cinco Unidades da Federação (UFs) distribuídas em três regiões. A eleição destas organizações é definida por regimento interno, onde as vagas são divididas por atuação dos segmentos da sociedade civil, que exercem a defesa ou promoção dos direitos da pessoa idosa, como pode ser visto no quadro dois:

Quadro 02 - Classificação dos segmentos da sociedade civil que possuem vaga no CNDI

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	VAGAS
Organizações de Trabalhadores urbano e rural	01
Organizações de Empregadores urbano e rural	01
Órgãos Fiscalizadores do Exercício Profissional	01
Organizações de Educação, ou Lazer, ou Cultura, ou Esporte, ou Turismo	01
Organizações da Comunidade Científica	02
Organizações de Aposentados e Pensionistas	02
Organizações de Defesa de Direitos	03
Organizações de Atendimento à Pessoa Idosa	03

Fonte: Elaborada durante período de pesquisa pelo GEPEDSS a partir da Resolução n. 18, de 11 de Junho de 2012.

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso possui como estrutura organizacional o plenário, a secretaria e as comissões permanentes e os grupos temáticos. Também faz parte desse corpo organizacional a presidência e a vice-presidência, as quais compõem a diretoria ampliada em conjunto com os coordenadores das comissões permanentes. O presidente e o

vice-presidente são eleitos pelos conselheiros titulares em plenário; para a composição dos cargos, devem ser necessariamente, um do governo e outro da sociedade civil.

O plenário é um fórum de deliberação plena e conclusiva que deve acontecer a cada dois meses, contando com a presença de todo o corpo do CNDI, ou seja, os conselheiros, o presidente, vice-presidente e os coordenadores das comissões permanentes. Sua realização deve garantir os seguintes aspectos: “i) verificação de quórum para instalação do colegiado; ii) leitura, aprovação e assinatura da ata da reunião anterior; iii) apresentação, votação e discussão das matérias; iv) comunicações breves e franqueamento das palavras.” (Resolução n. 18). A secretaria é um órgão do Conselho que tem o propósito de subsidiar o funcionamento do conselho, garantindo um suporte técnico, jurídico e de comunicação. Sua gestão é composta por um Coordenador Geral do CNDI e por servidores especializados na temática da SDH/PR.

As comissões permanentes são paritárias e têm caráter técnico, geridas por um coordenador eleito entre os próprios conselheiros sob supervisão do vice-presidente do CNDI. Têm como atribuição se reunirem antes do plenário para discutirem o plano de trabalho e levarem resoluções para as reuniões gerais. As comissões são divididas por temas já estabelecidos voltados para a Política Nacional do Idoso e a defesa e ampliação dos direitos da pessoa idosa, configurados por: Comissão de Políticas Públicas (06 membros); Comissão de Orçamento e Finanças (04 membros); Comissão de Normas (06 membros); Comissão de Articulação com Conselhos e Comunicação Social (04 membros) e; Comissão de Gestão do Fundo Nacional do Idoso (06 membros).

Podem ser criadas outras comissões, uma vez que sejam estabelecidas por resolução contendo informações sobre a sua competência e funcionamento. Os grupos temáticos possuem a mesma natureza técnica das comissões, mas são provisórios, realizados após a deliberação de resoluções que contenham sua metodologia e funcionamento, para a discussão de algum tema específico, podem ser compostos por profissionais da área de interesse, exigindo a presença de no mínimo um conselheiro.

Fundo Nacional do Idoso

O Fundo Nacional do Idoso (FNI) foi instituído em 2010 com a lei nº 12.213, que dispõe como sua finalidade o financiamento de programas e ações voltadas às pessoas idosas. O fundo é gestado, exclusivamente, pelo CNDI. Neste sentido, sua aplicação só é decidida após deliberação do Conselho. Essa atribuição do conselho é de extrema importância no

tocante à autonomia de suas decisões, uma vez que o que é deliberado sobre o FNI não depende da vontade política dos outros Ministérios e políticas para o seu andamento.

O FNI funciona a partir da captação de recursos advindos de orçamento da união, contribuição do governo e organismos internacionais e estrangeiros, e dedução de pessoas físicas e jurídicas através do imposto de renda. As discussões sobre a aplicação do fundo giram em torno da Comissão de Gestão do Fundo Nacional do Idoso, a qual leva propostas para o pleno, onde se realiza as deliberações finais.

A gestão do fundo reforça o caráter deliberativo e fiscalizador do Conselho, bem como fortalece a autonomia da política. Entretanto, por se tratar de um fundo que depende da captação de doações e contribuições para o seu funcionamento, os recursos não se aplicam em programas e ações permanentes voltadas às pessoas idosas, apenas em ações pontuais.

CAPÍTULO III

SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO: GESTÃO 2014-2016

O terceiro capítulo deste trabalho busca apresentar a análise da pesquisa de campo realizada no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), a fim de obter resultados analíticos sobre a participação da Sociedade Civil nesse espaço participativo. A investigação realizada com os conselheiros da sociedade civil tem o intuito de desvendar os desdobramentos da atuação da sociedade civil no CNDI, bem como a sua importância para o desenvolvimento do Conselho. Desta forma, o capítulo três se divide em dois eixos de apresentação: o perfil dos conselheiros da sociedade civil e a representação da mesma no CNDI.

A análise do perfil dos conselheiros tenta apresentar a sociedade civil que está ocupando o CNDI na gestão 2014-2016. A representação da sociedade civil, por sua vez, é analisada a partir das seguintes variáveis: associativismo, com a finalidade de compreender a trajetória política dos conselheiros; o processo de participação da sociedade civil no conselho, tendo em vista que o objetivo do trabalho é desvelar que tipo de participação é essa e; compreender como se dá o processo deliberativo do CNDI a partir do poder de decisão.

Os dados coletados contam com catorze (14) questionários, sendo um para cada representação do CNDI, independente de ocuparem representação como titular ou suplente. O critério de aplicação dos questionários baseou-se nos conselheiros mais participativos e que freqüentassem as reuniões regularmente, com a finalidade de obter dados mais qualitativos. As entrevistas foram realizadas com catorze (14) conselheiros, onde onze representam uma entidade diferente da sociedade civil, um é um ex-conselheiro muito ativo da gestão passada e dois são conselheiros do governo. Foram utilizados critérios qualitativos na escolha dos sujeitos, quais sejam: 1) participação ativa do conselheiro; 2) assiduidade nas reuniões; 3) interesse pela temática e; 4) posicionamento crítico observado nas reuniões.

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso conta com a representação de catorze (14) entidades da sociedade civil, sendo que cada uma possui uma representação titular e outra suplente. A gestão 2014-2016 iniciou-se com a representação de apenas treze (13) entidades em decorrência da não habilitação de nenhuma entidade para ocupar representação da cadeira de organização de empregadores urbano e rural. No decorrer da gestão, em setembro de 2015,

a cadeira foi pleiteada apenas pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF, que foi eleita posteriormente, completando as cadeiras representativas da Sociedade Civil e tornando as reuniões e deliberações paritárias, de fato. A gestão atual do CNDI é formada pelas entidades da sociedade civil destacadas no quadro abaixo:

Quadro 03 – Organizações da Sociedade Civil que possuem representação no CNDI por segmento

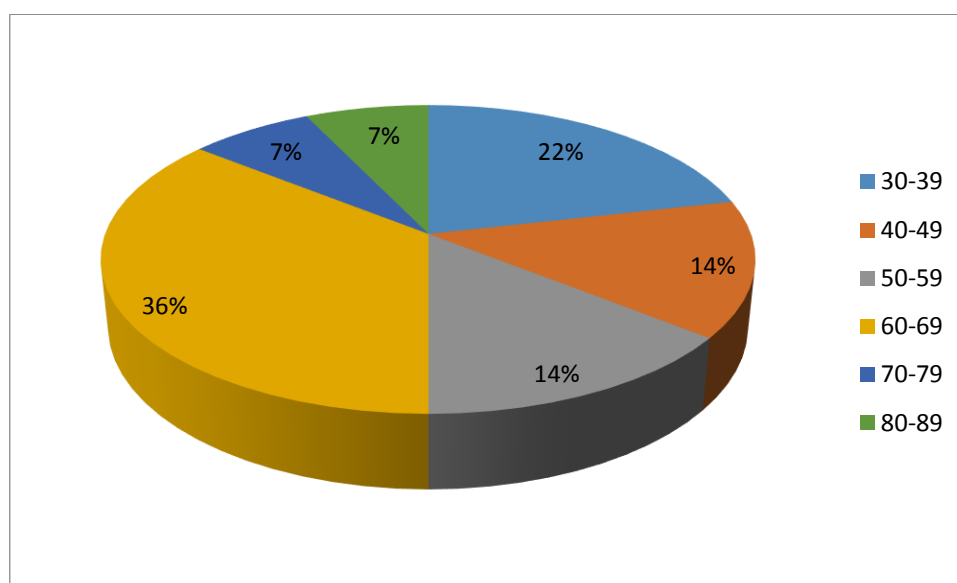
SEGMENTO	ORGANIZAÇÃO
ORGANIZAÇÃO DE TRABALHADORES URBANO E RURAL	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG
ORGÃO FISCALIZADOR DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL	Conselho Federal de Serviço Social – CFESS
ORGANIZAÇÕES DA COMUNIDADE CIENTÍFICA	Associação Nacional de Gerontologia do Brasil – ANG
	Sociedade Brasileira DE Geriatria e Gerontologia – SBGG
ORGANIZAÇÃO DE EDUCAÇÃO, OU LAZER, OU CULTURA, OU ESPORTE, OU TURISMO	Serviço Social do Comércio – SESC
ORGANIZAÇÕES DE DEFESA DE DIREITOS	Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP
	Associação Nacional de Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência- AMPID
	Ordem dos Advogados do Brasil – OAB
ORGANIZAÇÕES DE ATENDIMENTO À PESSOA IDOSA	Pastoral da Pessoa Idosa /CNBB – PPI
	Associação Brasileira de Alzheimer – ABRAZ
	Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase – MORHAN
ORGANIZAÇÕES DE APOSENTADOS	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas – COBAP
	Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos/CUT – SINTAPI/CUT
ORGANIZAÇÃO DE EMPREGADORES URBANO E RURAL	Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF

Fonte: Elaboração própria, 2016

3.1 Perfil dos Conselheiros da Sociedade Civil

O perfil traçado busca apresentar informações que identifiquem a heterogeneidade da sociedade civil, com dados que expressem a faixa etária dos conselheiros, o nível de escolaridade dos conselheiros, a identidade de gênero e a profissão. Dos catorze (14) conselheiros que responderam ao questionário 79% ocupa cargo de titular no conselho e 21% estão como representantes suplentes, sendo que a aplicação dos questionários foi realizada a partir de critérios qualitativos. Primeiramente, foi traçado a faixa etária, onde identificou-se que metade dos conselheiros se enquadra na categoria de pessoa idosa, tendo em vista que 36% tem entre 60 e 69 anos, 7% possui idade entre 70 e 79 anos e 7% tem idade entre 80 e 89 anos, formando o montante de 50% dos conselheiros, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 01 – Faixa etária dos conselheiros da Sociedade Civil



Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo GEPEDSS, 2016

Os dados são expressivos tendo em vista que se trata de um conselho que se remete a discutir sobre assuntos específicos de determinado segmento da sociedade, as pessoas idosas. Um segmento tradicionalmente excluído do âmbito público, uma vez que pessoas idosas são socialmente associadas a dependência e problemas sociais (CAMARANO; PASINATO, 2004). O fator identitário pode ser considerado como um aspecto que aproxima e mobiliza a sociedade civil a participar do CNDI, uma vez que o reconhecimento da identidade coletiva é considerado como um propulsor à participação organizada no intuito de reivindicar direitos.

Entretanto, de acordo com as entrevistas realizadas, a aproximação dos conselheiros com a temática se deu majoritariamente em decorrência da área ocupacional realizada no trabalho, o qual resultou em uma afinidade e militância pela causa das pessoas idosas, como identificado na fala do conselheiro entrevistado:

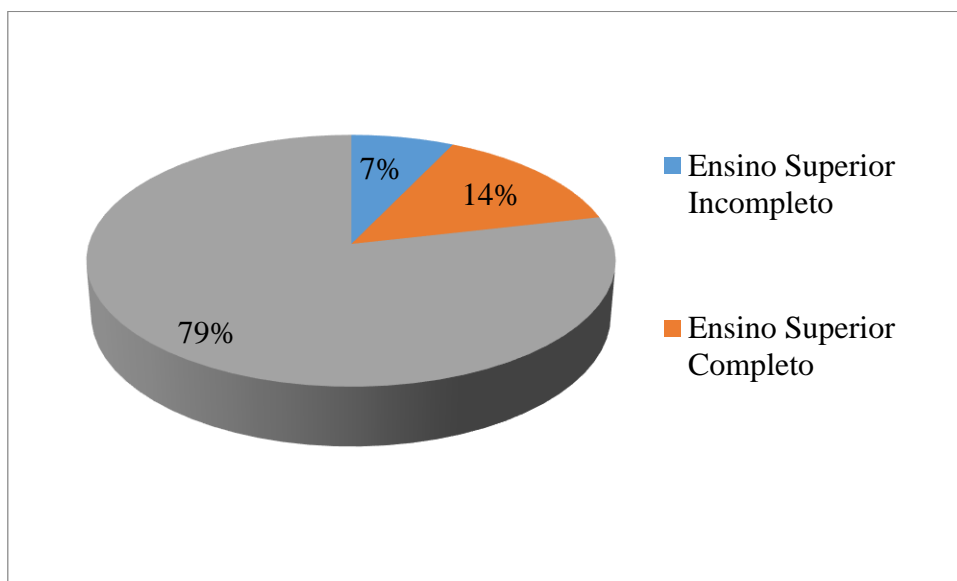
Participo de uma comissão de defesa dos direitos do idoso da OAB de São Paulo. E essa questão do idoso vem acesa desde o tempo em eu trabalhava no SESC, porque o SESC/SP foi o pioneiro no trabalho social com idosos, no geral, no Brasil inteiro. Eu fui de um movimento de São Paulo que se chamo MOPI – Movimento Pró Idosos, eu fui um dos fundadores do MOPI. (ENTREVISTADO DA SOCIEDADE CIVIL 02)

Outro aspecto identificado nos questionários foi o nível de escolaridade dos conselheiros. Observa-se que 79% dos conselheiros possuem pós-graduação em algum nível, seja especialização, mestrado ou doutorado. De acordo com pesquisa realizada pelo IPEA (2013), os conselheiros que compõem os conselhos nacionais possuem nível de escolaridade elevado em comparação ao restante da população brasileira, onde 82% dos conselheiros atingiram o ensino superior completo e cerca 55% possuem pós-graduação. Desta forma, considera-se que os conselheiros possuem uma instrução capacitada para além do debate político para discutir sobre a formulação de políticas públicas e debates mais técnicos do conselho.

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso não foge a regra do nível de escolaridade dos conselheiros de conselhos nacionais, demonstrando o alto nível de instrução escolar dos conselheiros. A pesquisa de campo identificou também que grande parte dos conselheiros que possui especialização, se especializou na área de gerontologia, ou seja, a própria área de especialização dos conselheiros está voltada para o estudo do envelhecimento, o que qualifica o debate em relação às pessoas idosas e pode influenciar na motivação para a participação do conselho, como colocado pela conselheira entrevistada ao ser questionada o porquê ser conselheira do CNDI:

Para começar, eu sou gerontóloga, né? Eu tenho formação e mestrado em gerontologia que eu fiz na Espanha. Desde que eu me formei eu sempre trabalhei com a questão do idoso. Então, assim, eu participei do início da formação do conselho, de todo o movimento da sociedade pra essa formação. (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 05)

O gráfico abaixo apresenta o nível de escolaridade dos conselheiros da sociedade civil do CNDI:

Gráfico 02 – Nível de escolaridade dos conselheiros da Sociedade Civil

Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo GEPEDSS, 2016

Na análise de perfil dos conselheiros destacou-se, também, a ocupação profissional dos conselheiros. Foi observado que 32% dos conselheiros são assistentes sociais. Os conselhos gestores de políticas públicas são reconhecidos como um novo locus profissional dos assistentes sociais que é

[...] fundamental da prática profissional para o Serviço Social na contemporaneidade representando um desafio para os assistentes sociais na construção de uma nova imagem que rompa o conservadorismo na criação de uma nova cultura profissional e um novo perfil de profissionais: articuladores, educadores políticos e gestores da política. (NEVES, 2010, p. 45).

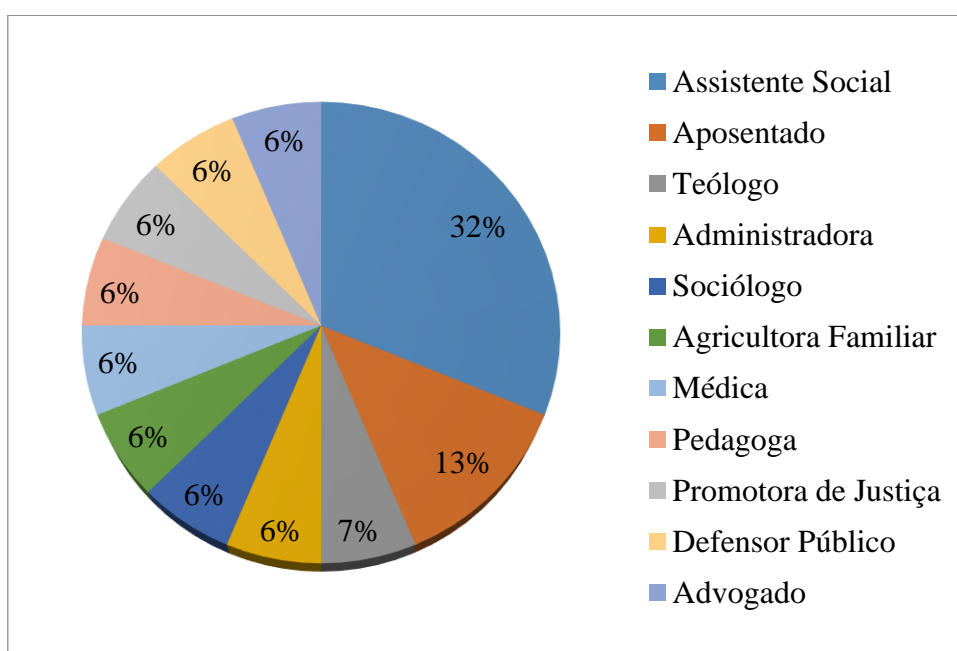
Iamamoto (1998) afirma que a introjeção de assistentes sociais nestes espaços são considerados como um tipo de diversificação das demandas do trabalho do assistente social. Desta forma, Gomes (2000) considera que estes espaços participativos possibilitam uma atuação profissional voltada para a garantia de direitos, de acordo com o projeto ético político profissional, que atue na gestão e formulação das políticas, ultrapassando uma atuação profissional baseada na execução.

A ocupação em conselhos gestores torna-se importante também para o profissional contribuir criticamente com um projeto participativo e democrático, participando ativamente de um processo que lute pela garantia de direitos e reivindique transformações no tocante ao enfrentamento das expressões da “questão social”, a atuação é necessária no que diz respeito ao tensionamento com as práticas conservadoras estabelecidas na governabilidade do Estado.

O novo lócus profissional proporciona uma atuação que possibilita romper com atividades tradicionais e conservadoras atribuídas à profissão.

O gráfico abaixo demonstra a composição completa em relação à ocupação profissional dos conselheiros, sendo necessário destacar que alguns conselheiros possuem mais de uma ocupação profissional, como pode ser observado:

Gráfico 03 – Ocupação profissional dos conselheiros da Sociedade Civil



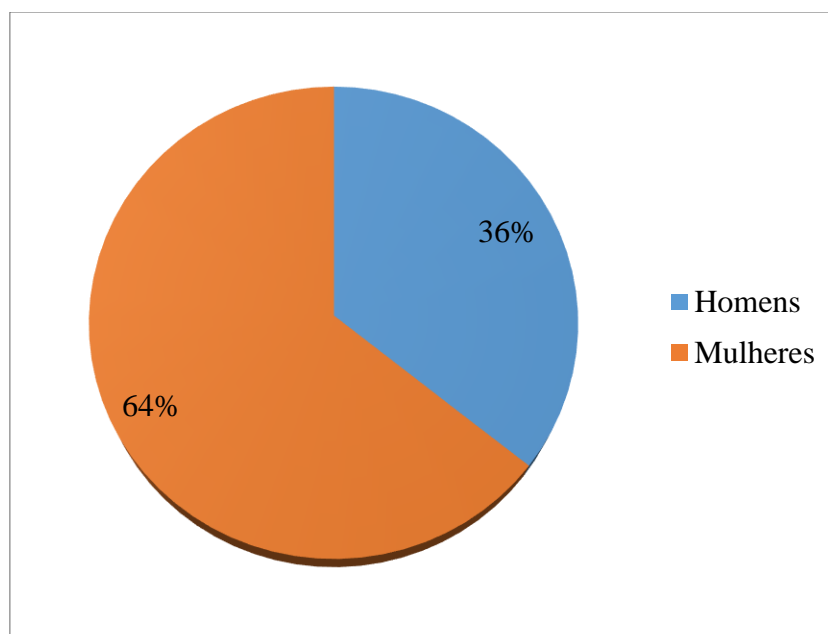
Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo GEPEDSS, 2016

Tentou-se verificar qual o gênero sobressai sobre a composição dos conselheiros e percebeu-se que 64% da composição dos conselheiros mais ativos no CNDI são mulheres. É importante destacar que os espaços públicos e políticos foram historicamente negados às mulheres, com base em preceitos patriarcais que excluem o gênero feminino e associa as mulheres a espaços privados. Contudo, o Brasil sofre um processo de feminização do envelhecimento desenhado por um cenário onde 55,8% da população idosa é composta por mulheres, segundo IBGE (2010). Este cenário não deve ser deslocado do debate sobre as pessoas idosas, merecendo atenção na discussão e formulação de políticas públicas, uma vez que o público majoritário é feminino. Desta forma, a feminização da velhice tem dimensões particulares tendo em vista que as desigualdades de gênero acumuladas por toda uma vida se acentuam com a velhice.

Neste sentido, Belo (2013) destaca que as mulheres idosas necessitam disputar a agenda política de forma mais específica, uma vez que a velhice da mulher tem aspectos específicos. A mulher vive em média entre sete e nove anos a mais que os homens (FRANCO; JÚNIOR, 2011), sofrem mais doenças crônicas na velhice (SALGADO, 2002), são menos escolarizadas, possuem a situação socioeconômica mais precária (BELO, 2013), e muitas mulheres por trabalharem apenas no âmbito doméstico ou privado, quando alcançam a velhice contam apenas com benefícios assistenciais. Desta maneira, Belo (2013) considera que “Têm-se, assim, dois discursos confluentes na construção da velhice para a atual geração de mulheres idosas: de um lado, a passividade e a submissão prescritas pelo *ser feminina*; do outro, o modelo da velhice plena de dependência, submissão, passividade, assexualidade, do *ser idosa*.” (idem, p. 9).

Percebe-se, desta forma, a importância do gênero feminino sobressair sobre o masculino, tendo em vista que se torna um conselho representativo e possivelmente mais sensível às questões que envolvem o processo de feminização do envelhecimento e do reconhecimento de se pensar pautas específicas para este segmento na agenda política. O gráfico abaixo expressa a composição da identidade de gênero no conselho em porcentagem:

Gráfico 04 – Identidade de gênero dos conselheiros da Sociedade Civil no CNDI



Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo GEPEDSS, 2016

3.2 Representação da Sociedade Civil

A representação participativa da Sociedade Civil buscou apresentar dados que analisassem qualitativamente com base nos questionários e nas entrevistas como se dá a representação no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), apresentando se há uma interlocução das entidades com o CNDI. A representação participativa também buscou apresentar o perfil sócio-político dos conselheiros, expressando o associativismo dos conselheiros, uma vez que traça a trajetória política e participativa desses representantes; o processo de participação da sociedade civil e; como se dá a relação de poder no processo decisório do conselho.

Tendo em vista que a representação participativa da sociedade civil acontece a partir de processo eleitoral no CNDI, procurou-se identificar se as organizações da sociedade civil também se submetem à eleição em seu âmbito interno, democratizando a participação dos conselheiros. Os questionários demonstraram que 50% dos conselheiros são eleitos na sua organização e 50% são indicados por ela. Entretanto, supõe-se que houve dificuldade para a compreensão da questão, havendo uma confusão sobre a eleição realizada no âmbito do CNDI, uma vez que a análise das entrevistas acusa a partir das falas dos conselheiros que apenas três conselheiros participaram de processo eleitoral para pleitear a indicação como conselheiro dentro da própria entidade. O restante dos conselheiros assumiu essa posição na medida em foram indicados pela diretoria ou presidência da entidade pelo seu interesse e afinidade pela temática.

Em relação ao movimento de interlocução entre a organização da sociedade civil com o CNDI, identificou-se que todos os conselheiros acreditam realizar uma interlocução com a entidade a qual representam, na medida em que existe uma interlocução do que é discutido no conselho com o que se discute na entidade, havendo uma movimentação dialética, o que foi percebido na fala da conselheira que explica o movimento de interlocução afirmando que:

A gente tem muito disso sistematizado. [...] Então, eu retorno com relatórios tanto para minha instituição do departamento nacional, quanto pra Confederação que fica aqui em Brasília, com o passo a passo de quais são as questões que a *instituição* pode estar atuando e apoiando. Então a gente tem esse retorno até pra que eu possa trazer esse retorno aqui, em alguns momentos durante a reunião se eu não tenho autonomia pra discutir alguma coisa eu coloco em discussão com a base e trago. Então a gente articula muito, com meus contatos do Brasil todo e com todas as *instituições do país* por email, telefone, skype, video-conferência, então a gente tem várias formas de comunicação. [...] Então, o retorno é quase que diário, é a minha

função, eles sabem que eu estou aqui e quando eu volto, eles estão aguardando o retorno. (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 05)

De acordo com os questionários, os conselheiros afirmam que o retorno à base acontece principalmente através da elaboração de relatório e de informes sobre os principais assuntos, delimitados a partir do interesse da entidade, como demonstrado pelo quadro abaixo:

Quadro 04 – Retorno dos conselheiros à organização que representam

Reuniões Periódicas	02
Elaboração de um relatório	08
Informes	05
Outros	02

Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo GEPESS, 2016

Associativismo

O associativismo civil no Brasil vem sofrendo maior densidade participativa desde a década de 1970 com o surgimento da sociedade civil no país (ARVRITZER, 1994), com o enfrentamento do regime militar. Com o alcance do fim do regime e a elaboração coletiva de uma nova constituição, a nova Carta Constitucional de 1988, no artigo 5º, inc. XVIII reconhece a liberdade da criação de associações, sem a interferência do Estado em seu funcionamento e organização. Acredita-se que o associativismo brasileiro sofreu mudanças tanto na intensidade participativa, quanto em relação à sua constituição coletiva. O associativismo no Brasil, inicialmente é relacionado às associações locais, referentes ao associativismo comunitário e de bairro. Entretanto, de acordo com BOSCHI (1987) o movimento das associações civis traçou um caminho para onde o associativismo conseguisse se configurar como um espaço de convívio democrático, bem como de constituição de identidades coletivas, conforme o autor pontua:

A possibilidade de afirmação de sujeitos coletivos é ingrediente fundamental da política democrática, porque se constitui em condição prévia para a incorporação de atores excluídos da política. Em outras palavras, mesmo quando não está em pauta a ação instrumental para a consecução de objetivos imediatos, a simples constituição de novas identidades representa um desafio democrático à rigidez dos cenários institucionais. (idem, p. 38)

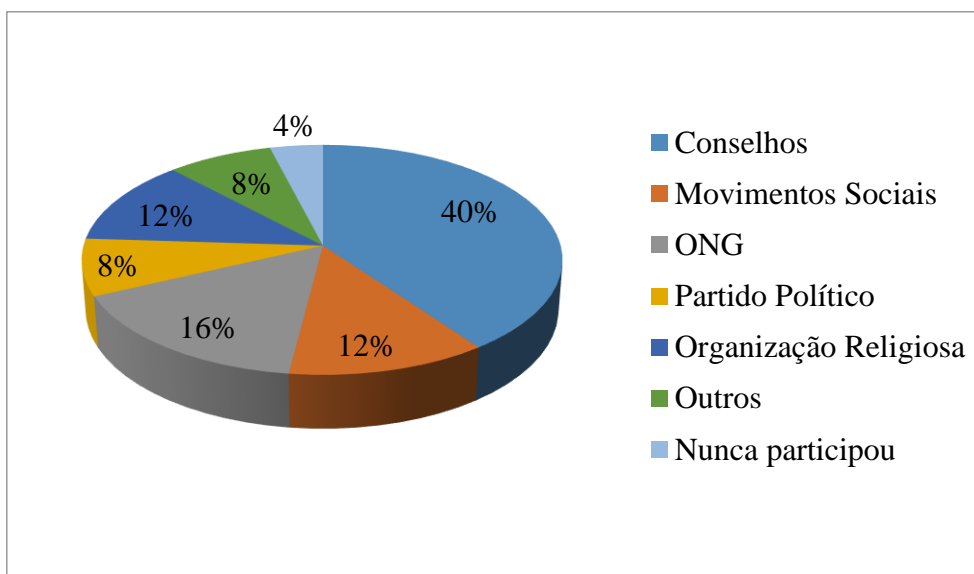
Para Boschi (1987) o associativismo se configura como um novo estilo de participação, o qual levanta contradições sobre o modelo hegemônico de participação, mas não deixa de dialogar com o mesmo, no tocante à participação e representação estruturada a

partir dos partidos políticos. Nesse sentido, o autor considera que as associações civis se transformaram em instrumentos políticos que conseguem vocalizar as demandas para o Estado, tendo em vista que afirma que “os movimentos coletivos tornaram-se o elemento chave na dinâmica da mudança social no Brasil” (idem, p. 41). Tendo em vista que

Assim, para essa perspectiva, a sociedade civil constitui um conjunto de atores e de instituições que se diferenciam dos partidos e de outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder) e também dos agentes e instituições econômicas (não estão diretamente associados à competição no mercado). (LÜCHMANN, 2014, p. 168)

Conforme Lüchmann (2014) as associações civis contribuem para desenvolver impactos principalmente no que se refere ao desenvolvimento individual, na formação da opinião pública e no fortalecimento das instituições de representação, como os canais de participação. Nesse sentido, o trabalho buscou identificar o nível de associativismo dos conselheiros da sociedade civil no CNDI, para a compreensão de como este aspecto pode contribuir para o desenvolvimento das decisões referentes à Política Nacional do Idoso. Percebeu-se que os conselheiros possuem uma trajetória política participativa, onde 40% têm e/ou já teve atuação em outros conselhos gestores e de direitos, 16% se organiza a partir de organizações não governamentais e 12% está associado a movimentos sociais, como destacado pelo gráfico abaixo:

Gráfico 05 – Nível de Associativismo dos Conselheiros da Sociedade Civil



Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo GEPEDSS, 2016

É necessário destacar que todos os conselheiros atuam em algum nível de participação política em uma organização da sociedade civil voltada para a garantia de direitos das pessoas idosas, tendo em vista que esse é um dos requisitos requeridos para a eleição de conselheiros do CNDI. Todavia, para além do colocado, compreende-se que os conselheiros possuem uma trajetória política mais ampla, tendo em vista que participam de movimentos sociais, espaços participativos como os conselhos gestores, ONGs, etc. Desta forma, concorda-se com BOSCHI (1987) ao entender que o associativismo é importante no tocante à discussão política que permite à constituição de uma identidade coletiva, como é o caso das pessoas idosas, bem como para o aprofundamento da democracia participativa, por permitir um convívio democrático, uma vez que estas associações vocalizam suas demandas e permeiam o Estado através de espaços participativos.

Processo de Participação

O processo de participação da Sociedade Civil no CNDI foi analisado a partir da observação da relação entre sociedade civil e governo para decidir sobre as políticas públicas, bem como a partir dos interesses defendidos pela sociedade civil no âmbito do conselho. A relação entre sociedade civil e governo foi analisada para saber se possui efeitos políticos sobre a participação dos conselheiros civis, se eles conseguem agir de forma reivindicativa e vocalizar suas demandas, de fato.

A heterogeneidade da sociedade civil no CNDI não é tão nítida, no sentido de identificar projetos políticos distintos e por se perceber uma relação coletiva que busca sempre alcançar o consenso e, quando insatisfeita, não atua pressionando e fiscalizando o governo. Atribuí-se esse fato a uma fraca articulação entre a sociedade civil, haja vista que os conselheiros moram em diferentes estados do Brasil, se encontram apenas quando possuem reuniões do CNDI, não mantém uma comunicação ativa para articulação política, resultando em uma atuação mais individual ou coletiva apenas no sentido de representação, uma vez que os sujeitos representam uma organização da sociedade civil, como enfatizado na fala da conselheira do governo sobre a sociedade civil do CNDI:

Acho que sim [se existe fiscalização no CNDI], principalmente da sociedade civil. Só que eu acho que essa pressão é diluída, é difusa porque vai de acordo com as reuniões do conselho.

Tem perfis e perfis de Sociedade Civil. Eu participo de conselhos, em que a sociedade civil é crítica, mas não tão crítica, ela apoia muito o governo, como, por exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Aqui [CNDI] é meio termo. No CONADE o pau quebra. Aqui [CNDI] eu acho que a sociedade civil é bem crítica, vai do perfil das instituições também, têm conselheiros mais combativos e outros com o perfil mais de acompanhamento só. Por isso eu acho que o CNDI está no meio termo no estilo de sociedade civil questionadora. A fiscalização se dá por alguns conselheiros, pelo perfil pessoal, não é uma articulação da sociedade civil e do conselho para fazer isso andar. (ENTREVISTADA DO GOVERNO 13)

Neste sentido, percebe-se uma capacitação da sociedade civil para ocupar o espaço do conselho, como já visto com os indicadores que apontam o perfil identitário, de escolaridade e de associativismo, os quais possibilitam um debate mais qualificado e político na defesa dos direitos das pessoas idosas. Entretanto, existe um movimento de desarticulação da sociedade civil do CNDI para juntarem forças e reivindicarem por suas demandas. Acredita-se que essa desarticulação está associada a uma vontade política fraca tanto do governo por não priorizar a pauta do idoso, quanto da sociedade civil por não se articular para pressionar e fiscalizar as suas demandas de forma mais incisiva.

De acordo com as entrevistas, os conselheiros acreditam que o movimento de fiscalizar e pressionar são muito difíceis, os quais acontecem de forma muito tímida ainda, uma vez que possuem dificuldade de se encontrarem e traçarem estratégias de ação, como pode ser identificado nas falas: *“O governo procura cooptar. É incrível! É muito complicado porque os conselheiros não são de chegar, “brigar” e ir até o fim. Não adiantar ir aos eventos e não ser combativo”* (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 06); *“Para fiscalização não temos muita perna para isso ainda não. São muitas limitações”*. (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 11);

Não [existe fiscalização ou mobilização]! Esperam que um ou outro faça. Em relação a idoso, o assunto política de direitos não é tratado na sociedade. [No CNDI] Participam das comissões e o monitoramento é por meio das reuniões que se fica sabendo, porque ninguém vai poder sair do seu estado para vir aqui ver se esta acontecendo. (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 09);

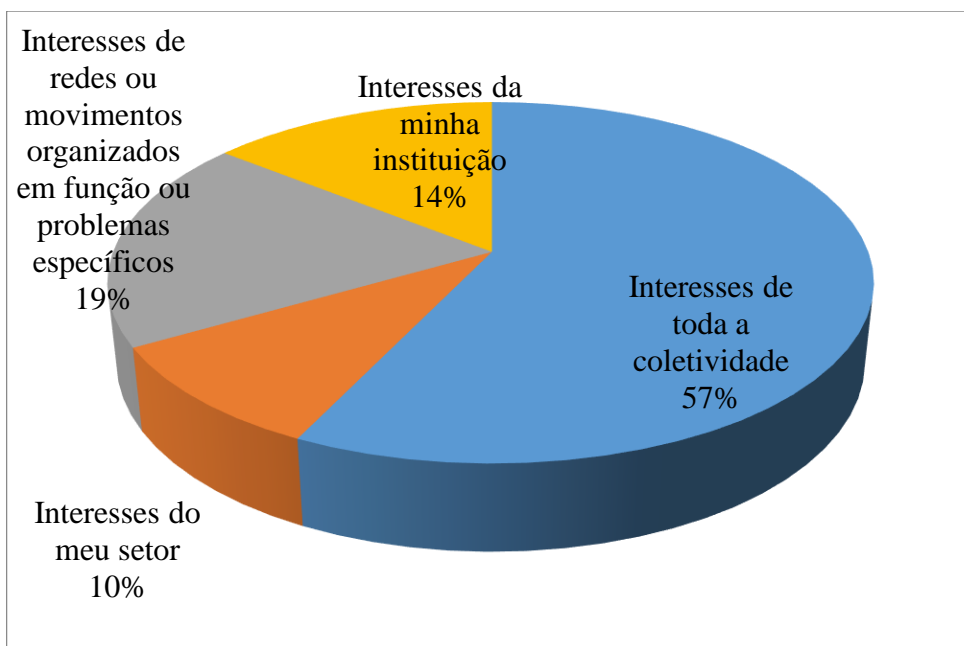
Eu acho que ela faz [sociedade civil fiscaliza], mas ainda não está do jeito que gostaríamos. Muitas dessas decisões são relegadas ou são deixadas no esquecimento. Mas ela precisa continuar com esse papel, porque outras deliberações também são levadas em conta e são executadas. E se não fosse a sociedade civil para cobrar e exigir aí é que não seria feito mesmo, especialmente quando se trata de pessoa idosa, porque ainda existe uma cultura de desvalorização desse segmento. A gente sente que o compromisso político é de acordo com o seu interesse. Não deveria ser assim, mas esse

compromisso, ainda me parece, balizado com os interesses.
(ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 01)

Neste sentido, percebe-se que a sociedade civil componente do CNDI está atenta ao que acontece no conselho, inclusive percebe as limitações colocadas à sua atuação, conseguindo fazer críticas a esse movimento de impedimento. Entretanto, é necessário ressaltar a existência de um sentimento de aceitação pelas condições limitadas da estrutura do CNDI, o que não chega a ser uma apatia, mas não resulta em um processo de discussão coletiva e que permite os conselheiros a pensarem em alternativas aos impasses colocados. Cabe, aqui, salientar que este estudo não tenta transferir toda a atuação e responsabilidade do conselho para a sociedade civil, mas como se direciona para um estudo da participação da sociedade civil, é necessário delinear o cenário em que ela acontece e como acontece.

Outro aspecto que acredita-se identificar como se desenha a participação da sociedade civil é a natureza dos interesses defendidos pela sociedade civil, apontando se eles são corporativos ou coletivos. De acordo com os questionários, 57% dos conselheiros acreditam que defendem interesses que abarcam toda a coletividade e 19% acreditam defender interesses de redes ou movimentos organizados em função de problemas específicos, o que demonstra que os conselheiros possuem uma representação participativa mais voltada para a defesa de questões relacionadas às pessoas em sua totalidade.

Gráfico 06 – Interesses defendidos pela Sociedade Civil no CNDI



Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos pelo GEPEDSS, 2016

Processo decisório

O parâmetro de análise sobre o processo decisório buscou avaliar como se dá o processo de decisão entre sociedade civil e governo no CNDI, na tentativa de desvendar qual segmento representativo possui mais influência para decidir. Ainda que se trate de um conselho paritário, buscou-se avaliar politicamente que segmento possui maior poder de decisão. De acordo com as entrevistas e com a observação das reuniões, percebe-se que o processo decisório do CNDI é conduzido majoritariamente pelo posicionamento do governo, como observado em algumas falas:

Eu acho que em determinados assuntos o governo tem mais força para aprovar ou rejeitar. Coisas que dizem respeito ao próprio governo. Eles se unem para, por exemplo, ir contra um anseio da sociedade civil e vice-versa. As decisões, nem todas são executadas porque creio que exista uma certa conveniência por parte do governo para executar umas e outras não, ele vai colocando por debaixo dos panos, fazendo vista grossa. (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 01)

O governo, nesta correlação de forças quem decide é o poder, ou seja, sempre o governo ganha. A sociedade civil vai e coloca opiniões só que, muitas vezes para passar é complicado e fica por isso mesmo. E não tem cobrança, teria que ter cobrança e insistência. (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 06)

Já existiu mais [diferença no poder de decisão entre sociedade civil e governo], eu acho que hoje as coisas estão melhores. A gente está aprendendo, então é um exercício diário. Mas sim existe, a gente está em uma secretaria de governo é claro que isso está bem presente, é claro que está sempre presente não só nesse conselho, mas em outros alguns mais outros menos. A gestão passada foi muito difícil pra mim enquanto pessoa por conta dessas dificuldades de gestão mesmo de governo e Sociedade Civil. Já essa gestão tem sido mais tranquila, a gente é mais ouvida, a sociedade também está colaborando de uma outra forma. Eu acho que a gente está aprendendo, né? (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 05)

Pela experiência de conselhos, nós sabemos que é o executivo [que decide]. Porque as ações dependem do governo, né? Se o governo tem boa vontade, as coisas acontecem. Se não tem, não acontece nem a criação de conselhos nos municípios. (ENTREVISTADO DA SOCIEDADE CIVIL 08)

Entretanto, é interessante notar que esse fato aconteça ainda que durante as reuniões o quórum seja formado majoritariamente pela sociedade civil, o que facilitaria a articulação dos conselheiros para as decisões serem voltadas pelas proposições da sociedade civil. Este cenário além de denunciar o desinteresse do governo pela pauta do idoso na inserção da agenda política, uma vez que os conselheiros do governo não participam assiduamente das

reuniões para ouvirem as demandas da sociedade civil organizada, acusa também para a forte articulação do governo que consegue dar a palavra final mesmo não participando do processo de discussão, como é colocado nas falas dos conselheiros do governo:

Olha, durante as reuniões é montado uma estrutura para dar impressão que a sociedade civil é a parte mais forte, tem mais voz, são maioria. A estrutura é montada para isso, mas não é isso que acontece na prática quando você volta para cá. Tem várias coisas que são decididas no CNDI que são simplesmente colocadas como não sendo prioridade. Então, no final das contas, quem acaba tendo mais força é o governo. Depende do Ministério. [...] A gente traz a pauta para cá, mas pelo *ministério* mesmo, pela estrutura do Governo Federal, a pauta acaba se perdendo. A estrutura montada é para dar voz para a sociedade civil, mas a estrutura do governo no depois é mais difícil de fazer que a prática da voz da sociedade civil, que é maior no CNDI, se torne maior na política pública. (ENTREVISTADO DO GOVERNO 14)

Na verdade, eu acho que existe diferença na capacidade de articulação, o governo consegue se articular com mais facilidade. Até porque quem centraliza a pauta e dialoga com os outros ministérios é a SDH [Secretaria de Direitos Humanos], uma vez tendo um tema mais polêmico na pauta, a SDH tem a facilidade de ligar para o pessoal dos ministérios e chamar para uma reunião. As pessoas se reúnem e discutem sobre o problema, como estão pensando em votar. É mais fácil a articulação, na sociedade civil eu acho que não. (ENTREVISTADA DO GOVERNO 13)

Desta forma, se torna evidente que a capacidade de articulação do governo é maior do que a da sociedade civil, ao passo em que o segmento representativo do conselho que dá o ponto final sobre as deliberações elencadas é o governo, tendo em vista que os ministérios avaliam internamente se a deliberação é prioritária ou não para a agenda do governo, mesmo que já tenha passado pelo processo decisório do Conselho. Em linhas gerais, isso demonstra que o poder político da sociedade civil no CNDI está totalmente enfraquecido em decorrência dos seguintes aspectos: 1) secundarização da pauta da pessoa idosa; 2) poder autoritário da estrutura governamental e; 3) desarticulação dos representantes da sociedade civil.

Este cenário do CNDI desfavorável à participação social implica nos desdobramentos da Política Nacional do Idoso, haja vista que é uma política transversal, ou seja, depende da atuação e compromisso político dos ministérios componentes do governo, os quais desconsideram e passam por cima das demandas e deliberações elencadas no processo decisório do Conselho desta Política, o que vai de acordo com a afirmação de Giacomini (2013) que acusa existir uma negação institucional do envelhecimento na agenda da política pública, onde os poderes públicos fecham os olhos frente às demandas da população idosa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho pretendeu realizar um breve estudo analítico sobre a participação da Sociedade Civil no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, na sua qualidade de instrumento participativo do controle democrático. Para tanto, realizou-se uma pesquisa teórica e empírica que a partir de uma análise qualitativa conseguiu identificar os principais impasses para a construção de um conselho participativo que contribuísse, de fato, para a Política Nacional do Idoso.

Inicialmente, com base no referencial teórico alcançado, percebeu-se a necessidade da participação política da sociedade civil permear o Estado, através de espaços participativos, uma vez que permita que diferentes coletividades consigam vocalizar suas demandas e reivindicá-las. Desta forma, a partir de um movimento de surgimento da sociedade civil (ARVRITZER, 1994) em confronto com um regime militar, autoritário e burocrático, a participação popular na política se tornou um dos princípios fundamentais para afirmar uma nova cidadania e democracia que estavam germinando no Brasil na década de 1980 e 1990.

Neste mesmo período, organismos internacionais se organizavam para pensar sobre o envelhecimento populacional que se alastrava mundialmente, principalmente nos países desenvolvidos. Em 2002 o Plano de Ação de Madri elenca recomendações para todos os países signatários na ONU, dando visibilidade para a questão do envelhecimento e pressionando os países membros a enquadrarem o envelhecimento da agenda política. O Brasil, após a Constituição de 1988 começa a reconhecer as pessoas idosas como sujeitos de direitos, permitindo pensar em políticas públicas para os idosos além das ações caritativas. É neste sentido, que em 1994 é promulgada a Política Nacional do Idoso.

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso foi criado com a PNI, mas foi vetado na promulgação da lei. Desta forma, foi instituído através de decreto em 2002, e posteriormente em 2004, se tornando um conselho de fato, deliberativo. Percebe-se a fragilidade do conselho desde a sua criação, o qual aparece quase dez anos depois da criação da PNI, inicialmente se apresenta como um conselho consultivo e é um conselho apoiado legalmente por um decreto e não por uma lei.

Compreendendo estas questões que serviram de base para este estudo, realizou-se uma pesquisa sobre a participação da sociedade civil no CNDI a partir de questionários aplicados para a sociedade civil, entrevistas realizadas com representantes da sociedade civil e governo e através da observação das reuniões do conselho, buscando identificar as principais questões

que envolvem a participação da sociedade civil no Conselho. Identificou-se, primeiramente, o perfil dos conselheiros da sociedade civil, onde percebeu-se que o conselho é composto majoritariamente por mulheres (64%), idosos (50%), pessoas com nível de escolaridade alto (pós-graduação – 79%) e assistentes sociais (32%). Estes fatores apontam para uma participação mais sensível à questão dos idosos, das mulheres, das questões sociais, bem como mais qualificada para possuir debates mais técnicos.

Posteriormente, a análise da participação da sociedade civil foi direcionada na divisão de três parâmetros de análise que configuram a representação participativa desses conselheiros: associativismo, processo de participação e processo decisório. Percebe-se a importância do associativismo em uma atuação participativa, o que é contemplado pelo levantamento do nível de associativismo dos conselheiros da sociedade civil, com alto nível associativo. Sobre o processo de participação, nota-se um enfraquecimento da sociedade civil, tendo em vista que assume-se que existe uma fragilidade de articulação para pressionarem e fiscalizarem as deliberações do Conselho. O processo decisório, por sua vez, acusa a existência de um autoritarismo do governo, uma vez que ele passa por cima das decisões do conselho quando elas chegam aos ministérios, existindo discrepância no poder de decisão entre sociedade civil e governo.

Estes aspectos negam a hipótese levantada inicialmente no estudo, tendo em vista que existe um nível alto de associativismo da sociedade civil organizada, mas não existe mobilização, o que não consegue influenciar na democratização do espaço do CNDI e nem tensionar a cultura política, tendo em vista que as decisões tomadas no âmbito do Conselho são anuladas pela vontade política dos ministérios e que não existe um movimento de pressão e fiscalização das deliberações.

Os resultados apontados na pesquisa demonstram uma descaracterização do CNDI em seu caráter democrático e deliberativo, o qual não influi na Política Nacional do Idoso e suas deliberações são diluídas por um processo de burocratização e decisões autoritárias. Os resultados também se configuram como um desafio para a Política Nacional do Idoso, tendo em vista que a desvalorização da pauta da pessoa idosa e não inserção da mesma na agenda da política pública interfere nas decisões e avanços da PNI, uma vez que é uma política transversal que depende de ações dos ministérios. Ao passo em que se torna uma política invisível aos ministérios, sem poder político executivo, centrada apenas na Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACANDA, Jorge Luis. **Movimientos sociales y ciudadanía democrática**. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira [et. Al.] (org.) Política Social, Trabalho e Democracia em questão. Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social, 2009.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. In: Revista Serviço Social & Sociedade n. 109 pp. 68-92. São Paulo, jan/mar 2012.

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1994.

BELO, Isolda. 2013. **VELHICE E MULHER: VULNERABILIDADES E CONQUISTAS**. Bahia: Revista Feminismos vol. 1, n. 3 set/dez, 2013. Disponível em: <<http://www.feminismos.neim.ufba.br/index.php/revista/article/viewFile/84/82>> Acesso em: 10 de fev de 2016.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática, 3ª edição, 1998.

BOSCHI, R. R. **A arte da associação: Política de base e Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. **O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas**. In: CAMARANO, A. A. (Org.) Os novos idosos brasileiros: Muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CARDOSO, R. C. L. **A trajetória dos movimentos sociais**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARVALHO, Maria do Carmo. **Participação social no Brasil hoje**. Paper Pólis 2, 1998.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (Org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____; OLIVEIRA, A. J.; PANFICHI, A. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina.** In: DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.) A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DEBERT, G. G. **A reinvenção da velhice:** socialização e processos de reprivatização do envelhecimento. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fepesp, 1999.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista:** noções de política social participativa. São Paulo, Cortez, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Políticas sociais e o neoliberalismo:** reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. In: Revista USP, Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, 1993.

FALEIROS, V. P. **Cidadania e direitos da pessoa idosa.** Brasília: Revista Ser Social n. 20 pp. 35-61 jan/ jun, 2007.

FRANCO, Cassandra Maria Bastos; JUNIOR, Francisco de Oliveira Barros. **A VELHICE FEMININA E A (RE)CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE DA MULHER IDOSA:** aspectos teóricos. V JOINPP - Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011. Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTOES_DE_GENERO_ETNIA_E_GERACAO/A_VELHICE_FEMININA_E_A_RE_CONSTRUCAO_DA_IDENTIDADE_DA_MULHER_IDOSA.pdf> Acesso em: 10 de fev de 2016

FRASER, Nancy. 2001. **From redistribution to recognition?** Dilemmas of justice in a 'postsocialist' age. In: S. Seidman; J. Alexander. (orgs.). 2001. The new social theory reader. Londres: Routledge, pp. 285-293.

GIACOMIN, K. C. **Panorama dos 10 anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.** In: BRASIL, 2013 – Dez anos de Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: Repertórios e Implicações de um Processo Democrático.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Ana Lígia. **Os conselhos de políticas e de direitos.** In: Universidade nacional de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, A Distância. Capacitação em serviço social e política social: módulo 4: o trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília, 2000, p.162-172.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Conselhos Nacionais:** Perfil e atuação dos Conselheiros – Relatório de Pesquisa. 2013.

LÜCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação.** São Paulo: Revista Lua Nova, 70, p. 139-170, 2007.

_____. **Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 29, nº 85, junho 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Coleção temas sociais).

NEVES, A. V. **Espaços públicos participativos, construção democrática e política pública: riscos de despolitização da participação da sociedade civil na cultura política brasileira.** In: Brasília: Revista SER Social, n. 17, p. 197-218, jul./dez., 2005.

_____. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo.** Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

_____. **Espaços públicos e Serviço Social: um desafio ao projeto ético-político.** Pelotas: Revista Sociedade em Debate, 16(1): 45-58, jan.-jun. 2010.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx.** 1ª edição. São Paulo: EDITORA EXPRESSÃO POPULAR, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Priscila Nolasco de. **Democracia e participação social: Um estudo sobre o orçamento participativo no Distrito Federal.** Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGS. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf Acesso em: 12 de março de 2016.

PESSOA, I. L. **Envelhecimento na agenda da política social brasileira: avanços e limitações.** Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGS. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

SALGADO, Carmen Delia Sánchez. **MULHER IDOSA: a feminização da velhice.** Porto Alegre: Revista Envelhecer, Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Envelhecimento, v. 4, p 7-19, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia.** Os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SANTO, Josiane Soares. **Particularidades da “questão social” no capitalismo brasileiro.** Tese (doutorado) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

SCORTEGAGNA, Paola A.; OLIVEIRA, Rita C. S.; **Idoso: um novo ator social**. IX ANPED SUL – Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 2012.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (Org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Sociedade civil e construção de espaços públicos**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas. Envelhecimento no Século XXI: Celebração e Desafio (resumo executivo). Nova York, 2012.

Legislações utilizadas:

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

_____. **Lei nº 8.842**, de 04 de janeiro de 1994. “Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências”.

_____. **Decreto nº 1.948**, de 03 de julho de 1996. “Regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências”.

_____. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003. “Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências”.

_____. **Decreto nº 4.227**, de 13 de maio de 2002. “Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências”.

_____. **Decreto nº 5.109**, de 17 de junho de 2004. “Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências”.

_____. **Lei nº 12.213**, de 20 de janeiro 2010. “Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995”.

_____. **Resolução nº 18 de 11 de junho de 2012** “Dispõe sobre aprovação do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, consoante disposto no art. 2º, VIII do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004”.

ANEXOS

ANEXO I

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto de pesquisa aprovado pelo CNPQ Intitulado “ESPAÇOS PÚBLICOS, PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO SOBRE CONSELHOS NACIONAIS E SEU IMPACTO NA AMPLIAÇÃO DE DIREITOS NA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA”.

Coordenado Pela Prof. Dr. Ângela Vieira Neves.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo e também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos.

Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelas pesquisadoras. Fui ainda informado (a) de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Brasília, _____ de _____ de _____

Assinatura do(a) participante:

Assinatura do(a) pesquisador(a):

ANEXO II

ROTEIRO DE ENTREVISTA

➤ **Conselheiro (associativismo)**

1. O que o motivou a participar do CNDI?
2. Você já teve alguma experiência com outros conselhos?
3. Você já participou de outras gestões do CNDI?
4. Como você se aproximou da temática em prol da pessoa idosa/pessoa com deficiência?

➤ **Representação (retorno às bases, representação técnica e política)**

5. Como se deu a sua representação no conselho durante o período de gestão?
6. Acontece um retorno da sua representação no CNDI para sua entidade/órgão? Como ele se dá?

➤ **Natureza/organização/gestão (composição, metodologia)**

7. Como foi o processo de eleição do CNDI? E na sua entidade para sua representação?
8. Você participa de alguma comissão? Ela funciona? Como elas são realizadas/organizadas?
9. Você tem acesso às informações/legislações sobre o conselho? De que forma?
10. Para você, quais seriam os objetivos do CNDI?
11. Você considera que o papel de conselheiro foi definido e esclarecido? Por quê?
12. Ocorreu curso de formação para os conselheiros? Como se deu?

➤ **Poder de decisão (influência, poder deliberativo)**

13. Quem define a pauta do CNDI?
14. Na sua opinião, entre governo e sociedade civil existe diferença no poder de decisão no espaço do CNDI? Algum tem mais influência que o outro?
15. Nas reuniões, você se sente à vontade para colocar suas ideias?
16. Em sua opinião os conselheiros que integram o CNDI realmente discutem sobre a política pública voltada para as pessoas idosas? Têm poder de decisão e deliberação frente à mesma?

17. De que maneira vocês decidem sobre o orçamento que vem do fundo?

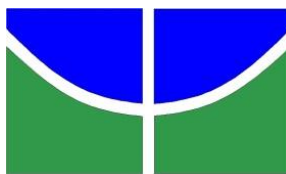
➤ **Práticas políticas (buracracia/tecnocracia, tensão).**

18. Na sua opinião, existe um compromisso político para concretização das deliberações do CNDI?
19. Como é a relação entre os representantes governamentais com os da sociedade civil dentro no CNDI? Essa relação provoca algum efeito político?
20. Existe pressão/fiscalização para execução das deliberações?

➤ **Impactos/avanços/desafios**

21. De maneira geral, as deliberações do CNDI têm contribuído para solucionar problemas, no que diz respeito a política para pessoas idosas?
22. A participação da sociedade civil no CNDI possibilita a ampliação da democratização dos espaços públicos e da gestão das políticas públicas voltadas às pessoas idosas? Comente.
23. Quais os avanços que você destacaria que o CNDI deixou para a política da pessoa idosa?
24. Quais os limites enfrentados pelo CNDI?

ANEXO III



Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciências Humanas – IH

Departamento de Serviço Social – SER

**ESPAÇOS PÚBLICOS, PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E
CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO SOBRE CONSELHOS
NACIONAIS E SEU IMPACTO NA AMPLIAÇÃO DE DIREITOS NA CULTURA
POLÍTICA BRASILEIRA.**

COORDENADORA: Dr^a Angela Vieira Neves

IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSTA

O presente projeto é coordenado pela Prof^a Dr^a Angela Vieira Neves, sendo um projeto novo, financiado e aprovado pelo CNPQ desenvolvido no grupo de pesquisa GEPEDSS da Universidade de Brasília, sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social.

O objetivo deste projeto é de um lado, marcar o campo de disputa entre os projetos neoliberal e democrático-popular, de outro, procuramos analisar de que maneira esses novos espaços públicos participativos conseguem viabilizar o chamado “controle democrático” da sociedade civil sobre o Estado.

Para tais fins, o grupo GEPEDSS solicita a sua participação voluntária na pesquisa, no que diz respeito a sua participação no Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Idosa. Tendo claro que a sua resposta não será publicada, mantendo sempre o sigilo com relação às respostas e à pesquisa como um todo, se necessária a publicação de dados futuramente será encaminhado um termo de consentimento livre e esclarecido.

Portanto, segue o questionário inicial da pesquisa, o qual nos permitirá a identificação do perfil dos conselheiros, mas deixando claro que posteriormente serão agendadas entrevistas individuais com alguns conselheiros que serão selecionados.

Faça com que a construção científica seja de melhor qualidade. Participe!

Atenciosamente, Grupo GEPEDSS.

QUESTIONÁRIO PARA OS CONSELHEIROS DO CNDI**1. Perfil do conselheiro:****Nome:**

E-**mail:**

Telefone:

Idade:

Sexo: () Feminino () Masculino**Estado onde reside:**

Profissão:

Escolaridade:

- () Ensino Fundamental incompleto
() Ensino Fundamental completo
() Ensino Médio incompleto
() Ensino Médio completo
() Ensino Superior incompleto
() Ensino Superior completo
() Pós-graduação (Especialização, Mestrado, Doutorado)

Qual o cargo que exerce dentro do espaço do Conselho?

() Titular () Suplente () Não sabe

Qual segmento você representa no Conselho?

() Governo () Sociedade civil

De quantas gestões você participou enquanto conselheiro?

Você participa ou participou de algum outro conselho**(municipal/estadual/nacional) ou organização social?**

() Não () Sim

Se sim, especifique:

() Conselho - Qual?

()	Movimentos	Sociais	–
Qual? _____				
()	ONG	-	Qual?

() Partido político - Qual? _____				
()	Religião	-	Qual?

()	Outros	–	Qual?

Como foi o processo de escolha da sua representação na entidade?

() Eleição () Indicação () Outro: _____

Você presta contas sobre a sua atuação no conselho para sua base?

() Não () Sim

Se sim, como se dá esse retorno?

() Reuniões periódicas

() Elaboração de um relatório

() Informes

() Outros – Qual? _____

Na sua atuação no conselho, que interesses você defende prioritariamente?

() Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais

() Interesses da minha instituição

() Interesses do meu setor

() Interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos

() Interesses de toda a coletividade

() Não sabe

() Outros – Qual? _____

Você participa de alguma comissão temática?

() Não () Sim: Qual? _____

Como você avalia o funcionamento das comissões temáticas?

() Funciona ativamente

() Funciona de forma irregular

() Funciona de forma insatisfatória

Você compreende seu papel de conselheiro?

() Sim () Não

Já foi oferecido algum curso de capacitação para os conselheiros?

() Sim () Não

Se sim, você participou?

() Sim () Não

Qual a importância do conselho para ampliação e garantia dos direitos da idosa?

() Muito importante

() Importante

() Razoável

() Não há importância

As deliberações do CNDI influenciam na agenda do Congresso Nacional?

() Sim () Não

Justifique sua resposta anterior:

Você considera que o CNDI possibilita decidir sobre as políticas públicas voltadas às pessoas idosas no Brasil?

() Sim () Não

Justifique sua resposta anterior:

Você tem algum comentário adicional, sugestão ou crítica?
